Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Werkt de klachtenregeling?

Evaluatie klachtenregeling funderend onderwijs

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van OCW

Johan Bokdam, José Bal, Petra Rosenboom

BA4075

Zoetermeer, 28 maart 2013

Inhoudsopgave

1 Inleiding

1.1 Achtergrond klachtenregeling

Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw voerde het Ministerie van OCW een beleid gericht op het vergroten van de beleidsruimte voor scholen. Sinds het Schevenings Beraad in 1993 tussen het ministerie en de besturenorganisaties uit het funderend onderwijs is de kwaliteit van het onderwijs de toetssteen geworden voor bestuurlijke relaties tussen rijk, gemeente en scholen. Schoolbesturen krijgen meer autonomie maar moeten in deze decentralisatie-benadering ook verantwoording afleggen aan de (direct) betrokkenen over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs.
Deze afspraken zijn doorvertaald in de zogenoemde ' kwaliteitswet' van 1998, waarmee het bevoegd gezag van de school verantwoordelijk werd voor het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Deze wet introduceerde onder meer het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht. Door het schoolplan en de schoolgids kregen ouders, leerlingen en personeel meer mogelijkheden dan voorheen om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast werd hun positie versterkt door een wettelijke regeling van het klachtrecht, in aanvulling op de mogelijkheden die er al waren om klachten aan de orde te stellen. Een klacht kan gaan over alle gedragingen of beslissingen van het bevoegd gezag of het personeel, of het ontbreken daarvan.
De klachtenregeling werd door de wetgever gezien als het sluitstuk van de regeling van de positie die ouders, personeel en leerlingen innemen op school. Het is een aanvullend instrument op mogelijkheden tot inspraak en medezeggenschap ('voice'), schoolkeuze ('exit') en directe contacten. Naast de klachtenprocedure blijven bezwaar en beroepsprocedures gericht op het herzien van beslissingen van het bevoegd gezag van kracht (conform de Algemene Wet Bestuursrecht).

Doelen

Over het doel van de wet is de memorie van toelichting helder:" Met de invoering van de klachtenregeling wordt beoogd de leerlingen, de ouders en de personeelsleden een laagdrempelige voorziening te bieden voor klachten over het bevoegd gezag van de school en al degenen die in en voor de school werkzaam zijn" (…) "Het klachtrecht heeft een belangrijke signaalfunctie met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. Het kan eraan bijdragen dat er een klimaat heerst waarbij onvrede op de school aan de orde komt en de school maatregelen ter verbetering kan treffen." [1]

Achterliggende doelen zijn daarmee genoegdoening, conflictoplossing en het vergroten van het leervermogen van de schoolorganisatie. Vanuit het perspectief van deze leerfunctie vormt de klachtenregeling een logisch onderdeel van een "kwaliteitswet". Een klacht is te zien als bruikbare informatie binnen het kwaliteitsbeleid van een school.
Deze gedachte is later verder uitgewerkt in het concept van horizontale verantwoording. In de beleidsnotitie 'Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren"[2] wordt in 2005 het kabinetsstandpunt uiteengezet over gewenste bestuurlijke verhoudingen

[1] Aldus de MvT kwaliteitswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 459, nr. 3.
[2] Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr. 1.

in het funderend onderwijs. Vergroting van de autonomie, grotere beleidsvrijheid en verticale en horizontale verantwoording zijn daarbij kernbegrippen. Het bevoegd gezag en het management van een school moeten op het horizontale niveau (de betrokkenen in en rond de scholen) verantwoording afleggen over de wijze waarop zij inhoud geven aan de vrijheid in het schoolbeleid. De klachtenregeling is ook in dit licht een van de instrumenten voor het inrichten van de relatie met de omgeving.

Inhoud klachtenregeling

De klachtenregeling is uitgewerkt in de sectorwetten WPO, WVO en de WEC, als een van de deugdelijkheidseisen (bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs). Omdat het vanuit de visie van OCW ging om een regeling van en voor het veld, stellen de wetsartikelen beperkte randvoorwaarden:

- Elke schoolbesturen dient een klachtenregeling op te stellen, waarbij de (G)MR instemmingsrecht heeft.
- Elke schoolbestuur dient een klachtencommissie in te stellen. Deze commissie moet uit tenminste drie leden bestaan, waaronder een voorzitter "die geen deel uitmaakt van het bevoegd gezag en niet werkzaam is voor of bij het bevoegd gezag". Een school kan zich ook aansluiten bij een externe klachtencommissie. *(quotes verwijzen naar WPO art. 14)*
- Ouders, verzorgers, personeelsleden en leerlingen (vanaf 13 jaar) kunnen bij de klachtencommissie een klacht indienen over "gedragingen en beslissingen van het bevoegd gezag, personeel of de permanente commissie leerlingenzorg"
- De klachtencommissie oordeelt over de gegrondheid van de klacht en deelt dit oordeel, eventueel met aanbevelingen, schriftelijk mede aan de klager, de beklaagde en het bevoegd gezag.
- Het bevoegd gezag reageert binnen vier weken schriftelijk op elk oordeel van de klachtencommissie. Daarbij dient hij aan te geven of hij het oordeel over de gegrondheid van de klacht deelt en of hij naar aanleiding van dat oordeel maatregelen zal nemen en zo ja welke.

Daarnaast is er sinds een aantal jaren de verplichting dat de school de (G)MR informeert over klachten die gegrond worden verklaard en dat er in het jaarverslag van de school informatie over eventuele klachten wordt opgenomen[1].

Eerder onderzoek en aanbevelingen

In 2000 en 2003, na de invoering van de verplichte klachtenregeling, is de werking van de klachtenregeling onderzocht. Uit beide onderzoeken bleek de klachtenregeling in de praktijk nog niet te werken zoals beoogd. Onder andere de beoogde kwaliteitsfunctie werd nog niet bereikt. Ook leidt de klachtenprocedure zelden tot conflictoplossing[2].

In 2006 hebben de onderwijsorganisaties de Werkgroep Kotte ingesteld om te inventariseren welke verbetermogelijkheden en actiepunten er zijn. De voorstellen van deze werkgroep gingen over de verbetering van het voortraject tot een klacht (voorlichting), over de uniformering van de behandeling van klachten door de commissies en over de nazorg na afloop van een klacht.

---

[1] Opgenomen in respectievelijk de WMS en in de richtlijnen voor het jaarverslag.

[2] Vermaas e.a. (2003) *Kritische blik op de klachtenafhandeling in het onderwijs. Klagers en scholen evalueren de klachtenregeling*, Tilburg: IVA.

Daarnaast keek een Expertgroep Klachtenregeling PO/VO in hoeverre de wettelijke opzet van de klachtenregeling gewijzigd moest worden. De Expertgroep adviseerde geen wijzigingen op hoofdlijnen, maar wel een aantal wettelijke aanscherpingen:

- Aansluiten bij de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht, met een scheiding van interne klachtafhandeling en externe klachtafhandeling
- Verplichte openbaarmaking van alle klachten in het jaarverslag
- Opname van klachten in het toezichtskader van de inspectie

De minister van OCW nam deze aanbevelingen niet over. Ze zag voornamelijk nadelen voor het verplichten van interne klachtencommissies en wilde eerst de door de Werkgroep Kotte voorgestelde verbeteringen de tijd geven hun effect te bewijzen. Deze verbeteringen lopen nu enige tijd en ook de Inspectie van het onderwijs heeft in het kader van het risicogericht toezicht ervaring opgedaan met klachten en de wijze waarop besturen daarmee na een gegrondverklaring omgaan.
Een recent onderzoek naar de doorwerking van de klachtenafhandeling geeft aanleiding tot zorg over de effecten van de klachtenprocedure. Het leereffect als gevolg van een dialoog tussen klager en bevoegd gezag ontbreekt, klagers ervaren geen genoegdoening en tijdens de procedure verharden conflicten eerder dan dat ze worden opgelost[1]. Het is tekenend dat een groot deel van de klachten pas wordt ingediend door ouders nadat hun kind van school is.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek
Doel van dit onderzoek is antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre de doelen van de klachtenregeling zijn behaald. Secundair is het de vraag of de gewenste verbeteringen zijn opgetreden, zoals de minister hoopte tijdens de bespreking van de aanbevelingen van de expertgroep in 2006. Het onderzoek moet inzicht bieden in de werking van de klachtenregeling en conclusies over de mate waarin de wettelijke regeling voldoet aan de verwachtingen volgens welke zij is geformuleerd.

Onderzoeksvragen
Deze doelstelling leidt tot de volgende centrale onderzoeksvragen:

In hoeverre wordt de wettelijke klachtenregeling in de praktijk nageleefd, hoe wordt de werking ervaren en in hoeverre worden de beoogde doelen van de klachtenregeling bereikt?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord door een operationalisering in een aantal thematisch geclusterde onderzoeksvragen.

[1] R. van Schoonhoven en M. Keijzer (2011) *Klagen kan verbeteren,* Actis Onderzoek, in opdracht van de stichting onderwijsgeschillen.

Naleving

- Hebben alle schoolbesturen een klachtenregeling opgesteld?
- In hoeverre hebben schoolbesturen een eigen klachtencommissie ingesteld en in hoeverre is men aangesloten bij een van de landelijke of regionale klachtencommissies?
- In hoeverre is informatie over de klachtenregeling en de klachtencommissie makkelijk toegankelijk voor potentiële klagers (op website, in schoolgids)?
- In hoeverre publiceren scholen over klachten in hun jaarverslag?
- In hoeverre informeren scholen de (G)MR en overige betrokkenen via het jaarverslag over formele klachten?

Uitvoeringsproces scholen

- In hoeverre hebben scholen te maken met klachten?
- Hebben ouders, leerlingen en personeel aanleiding om te klagen, en doen ze dat ook?
- Waarover gaan de klachten en bij wie worden klachten ingediend?
- Ervaren ouders, leerlingen en personeel drempels om een klacht in te dienen?
- Hoe tevreden is men over de afhandeling van klachten door scholen?
- In hoeverre zijn er veranderingen zichtbaar in het type klachten (onderwerpen) dat wordt ingediend?

Uitvoeringsproces klachtencommissies

- Hoeveel klachten worden er jaarlijks ingediend bij de landelijke klachtencommissies en door wie (ouders, leerlingen, personeel)?
- In hoeverre zijn er verschuivingen in de mate waarin klachten niet-ontvankelijk, gegrond, ongegrond of deels gegrond worden verklaard? Welk deel van de klachten wordt ingetrokken?
- Welke veranderingen hebben de LKC's doorgevoerd in hun omgang met klachten (na de werkgroep Kotte)? Is er sprake van mediation?
- In hoeverre nemen scholen de oordelen van klachtencommissies over en hebben gegrond verklaarde klachten effect in de school?

Ervaringen

- Hoe ervaren de verschillende betrokkenen (besturen, directies, ouders, personeel, leerlingen) het functioneren van de klachtafhandeling in het onderwijs en de positie van de klachtenregeling daarbinnen?
- Wat zijn knelpunten en succesfactoren, wat zijn verbetermogelijkheden?
- Hoe ervaren de verschillende betrokkenen het functioneren van klachtencommissies?
- In welke mate brengt de klachtenregeling een administratieve last voor scholen met zich mee?
- Hoe efficiënt wordt de klachtenregeling PO/VO op het moment uitgevoerd?
- Kan de uitvoering van de klachtenregeling efficiënter?

Effecten

- Wat waren doelen van de wetgever achter de wettelijke klachtenregeling en in hoeverre zijn deze doelen veranderd de afgelopen jaren?
- Hoe kijken de verschillende organisaties van besturen, ouders, personeel en leerlingen aan tegen de doelstelling van de wettelijke klachtenregeling?
- Hoe gaan scholen intern om met klachten van stakeholders (responsiviteit) en welke invloed heeft de wettelijke klachtenregeling daarop gehad?

- Is er sprake van een laagdrempelige voorziening voor de behandeling van klachten in het funderend onderwijs?
- Worden klachten in de praktijk door scholen gebruikt als verbeterinstrument of onderdeel van het kwaliteitsbeleid?

1.3 Opzet van het onderzoek

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeksactiviteiten ondernomen.

Deskresearch en diepte-interviews
Het onderzoeksteam startte medio 2012 met een korte fase van deskresearch, waarbij relevante documenten en beleidsstukken en beschikbare onderzoeksliteratuur over het functioneren van de klachtenregeling in het funderend onderwijs zijn bestudeerd. Het doel van de documentstudie was de wet en de formele doelstellingen te reconstrueren en inzicht te krijgen in eerder onderzoek. De bestudering van jaarverslagen van klachtencommissies is uitgevoerd om een feitelijk beeld te krijgen van de klachten die in de afgelopen jaren bij hen terecht zijn gekomen.
Naast de deskresearch zijn interviews uitgevoerd met experts en vertegenwoordigers (juridische beleidsmedewerkers, directeuren of bestuurders) van besturen-, ouder-, personeels- en leerlingenorganisaties. Met deze interviews is een eerste indruk gekregen van oordelen over de effecten van de kwaliteitswet op het functioneren van de klachtbehandeling in het onderwijs en mogelijke knelpunten en succesfactoren. Tevens zijn interviews gehouden met de onderwijsinspectie en de grootste landelijke klachtencommissies. In dit laatste gesprek is aandacht besteed aan de praktijk van de klachtencommissies zelf en hun ervaringen met het functioneren van klachtbehandeling in het onderwijs (het ‘voortraject’). Een volledige lijst met interviews vindt u in bijlage 1.

Enquêtes scholen, ouders, personeel en leerlingen
De kern van het onderzoek bestond uit het vaststellen van feiten en visies van betrokken partijen. Daarom hebben we onder representatieve groepen schoolleiders, ouders, personeel en leerlingen vragenlijstonderzoek uitgevoerd.

Om zicht te krijgen op het effect van de wettelijke klachtenregeling op klachtafhandeling en responsiviteit van scholen is in het najaar van 2012 een telefonische enquête uitgevoerd onder directies van 300 scholen, waarbij is gestratificeerd naar sector.

In de praktijk worden de meeste klachten ingediend door de ouders, en daarbinnen door ouders met kinderen in het primair onderwijs. Voor een evaluatie van de wijze waarop scholen met klachten omgaan is een representatieve groep ouders met kinderen van 4 tot 18 jaar via een webenquête bevraagd naar hun ervaringen met klagen op en over scholen. Hiervoor is samengewerkt met Panelclix. Uit hun panel is een representatieve steekproef samengesteld van 800 ouders met kinderen in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal basis of voorgezet onderwijs.

Personeelsleden van scholen en leerlingen dienen nauwelijks klachten in bij de Landelijke Klachtencommissies (LKC’s). Om hun ervaring en mening over de omgang van scholen met

klachten in kaart te brengen hebben we ook onder een webenquête uitgezet onder twee webpanels. Het gaat om een steekproef van ongeveer 400 leerlingen van 12 tot 18 jaar, die een opleiding VMBO, havo of VWO volgen en om een steekproef van 800 werknemers uit het onderwijs. Het gaat daarbij zowel om onderwijzend personeel als onderwijsondersteunend personeel (inclusief directeuren) uit de drie sectoren.

Hieronder presenteren we een korte tabel met de respons naar sector. Voor een uitgebreidere onderzoeks- en responsverantwoording verwijzen we naar bijlage 1.

Tabel 1.1 Netto respons ouders, personeel en leerlingen

	Scholen	Ouders	Personeel	Leerlingen
Basisonderwijs	150	381	362	
Voortgezet onderwijs	75	363	338	401
Speciaal (basis) onderwijs (SBAO, (V)SO, SO)	75	60	100	
Totaal	300	804	800	401

Screening schoolgidsen en jaarverslagen

Aanvullend op de enquêtes en de interviews is een screening van actuele schoolgidsen over schooljaar 2012 – 2013 en jaarverslagen over 2011 uitgevoerd. De screening van schoolgidsen vult de resultaten van de enquête op een aantal centrale punten aan. Door de inzet van meer methoden is een meer betrouwbaar landelijk beeld te schetsen van de uitvoering van de klachtenregeling in de praktijk op scholen. Het screenen van jaarverslagen geeft een beeld hoe scholen in hun verslaglegging verantwoording afleggen over de omgang met klachten het jaar daarvoor.

Om tot een landelijk representatief beeld te komen is een steekproef samengesteld van 100 scholen, elk met een uniek bestuur, met daarbij een stratificatie naar sector en een differentiatie naar bestuurlijke omvang, zodat zowel eenpitters, als een aantal grotere schoolbesturen zijn opgenomen. Van deze 100 scholen is zowel de schoolgids als het jaarverslag inhoudelijk beoordeeld.

Telefonische interviews doorwerking uitspraken LKC's

De klachtenregeling heeft als doel een bijdrage leveren aan het kwaliteitsbeleid van scholen. Een essentiële vraag daarbij is in hoeverre uitspraken van de klachtencommissies effect hebben op het schoolbeleid. In de enquête onder directies kwam een zeer kleine groep scholen naar voren die hiermee te maken heeft. Om vragen over doorwerking te kunnen beantwoorden hebben we daarom zoveel mogelijk schoolbesturen benaderd die in 2011 te maken hebben gehad met een gegrond of deels gegrond verklaarde klacht. Door verschillen in medewerking van de verschillende landelijke klachtencommissies (zie bijlage) hebben we uiteindelijk maar 55 schoolbesturen kunnen benaderen voor deze specifieke vragen.

Daarvan hebben 39 besturen een aanvullende vragenlijst beantwoord via een telefonische enquête.

2 Wettelijke naleving

In dit hoofdstuk behandelen we de wettelijke naleving van de klachtenregeling en het effect daarvan op de bekendheid van de regeling bij de verschillende doelgroepen. Daarbij zijn de volgende onderzoeksvragen leidend:

- Hebben alle schoolbesturen een klachtenregeling opgesteld?
- In hoeverre is informatie over de klachtenregeling en de klachtencommissie makkelijk toegankelijk voor potentiële klagers (op website, in schoolgids)?
- In hoeverre zijn ouders, personeelsleden en leerlingen bekend met de klachtenregeling?
- In hoeverre publiceren scholen over klachten in hun jaarverslag?
- In hoeverre informeren scholen de (G)MR over klachten die door een klachtencommissie gegrond zijn verklaard?
- In hoeverre hebben scholen contactpersonen en vertrouwenspersonen aangesteld?

Waar mogelijk gebruiken we eerdere gegevens om een trend in beeld te kunnen brengen, en meerdere bronnen om een betrouwbaar antwoord op deze vragen te geven.

2.1 Klachtenregeling op school

Als eerste hebben we directeuren gevraagd of het schoolbestuur voor hun school een klachtenregeling heeft ingesteld.

Tabel 2.1 Scholen (n=300): Heeft uw school een klachtenregeling? - % ja

	Basis onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Klachtenregeling	99%	99%	100%	99%

Bijna alle schoolbesturen geven aan een klachtenregeling te hebben ingesteld. Binnen het basisonderwijs is er één school die aangeeft niet te weten of er een klachtenregeling op de school is ingesteld, en binnen het voortgezet onderwijs is er één school die aangeeft geen klachtenregeling te hebben. De school die geen klachtenregeling heeft, geeft aan dat dit is omdat de vorige schoolleiding dit niet nodig vond.

Tabel 2.2 Scholen (n=298): Heeft uw school deze klachtenregeling ook vastgelegd op schrift? - % ja

	Basis onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Vastgelegd op schrift	99%	100%	99%	99%

Van de scholen die een klachtenregeling hebben, hebben bijna alle scholen deze klachtenregeling vastgelegd op schrift. Wederom is er binnen het basisonderwijs een school die aangeeft het niet te weten; net als binnen het speciaal onderwijs.

2.2 Toegankelijkheid klachtenregeling: schoolgids en website

De kwaliteitswet introduceerde naast de klachtenregeling ook de verplichte schoolgids als instrument om ouders, leerlingen en andere belanghebbenden te informeren over de school.

Informatie in schoolgids

De schoolgids is het aangewezen instrument om betrokkenen bij de school te informeren over de omgang van een school met klachten. Daarom is ten eerste aan de scholen gevraagd of en hoe ze hun klachtenregeling toegankelijk maken.

Tabel 2.3 Scholen (n=298): Heeft u de klachtenregeling opgenomen in de schoolgids? % ja

	Basis onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Klachtenregeling opgenomen in schoolgids	98%	96%	99%	98%

Bij bijna alle scholen is de klachtenregeling opgenomen in de schoolgids. Binnen het basisonderwijs geven twee scholen aan dit niet te doen, binnen het voortgezet onderwijs is dit er één (twee geven aan het niet te weten), net als binnen het speciaal onderwijs.

Ter vergelijking, in een ander, meer algemeen onderzoek naar ouderbetrokkenheid, geeft tweederde (po) tot driekwart (vo) van de schoolleiders aan dat ouders structureel worden geïnformeerd over de klachtenregeling (ecorys/oberon; 2012, p 53). De overige scholen doen dit alleen als er aanleiding voor is.

Om deze bewering van de scholen te toetsen hebben we uit een steekproef van scholen de schoolgidsen gescreend. Daarbij bevatte 94% van de gidsen enige informatie over de klachtenregeling[1]. Daarmee bevestigt de steekproef het beeld dat bijna alle scholen (90 tot 98 procent) enige vorm van informatie over de klachtenregeling heeft opgenomen in de schoolgids.

Tabel 2.4 Scholen (n=291): Op welke wijze heeft u de klachtenregeling opgenomen in uw schoolgids?

	Basis onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Volledig opgenomen	37%	14%	28%	29%
Als een verwijzing opgenomen	55%	83%	65%	64%
Anders, namelijk	7%	2%	4%	5%
Weet niet	1%	1%	3%	2%

[1] Deze (scheve) verdeling en de steekproefomvang van 100 geeft een 95% betrouwbaarheidsinterval van 90 tot 98 procent.

De meerderheid van deze directeuren stelt dat ze een verwijzing naar de klachtenregeling in de schoolgids hebben opgenomen. Vooral binnen het voortgezet onderwijs doen veel scholen dat zo, namelijk 83 procent. Binnen het basisonderwijs is het percentage scholen dat de klachtenregeling volledig in de schoolgids heeft opgenomen het grootst, namelijk 37 procent. Van de scholen die een ander antwoord geven, heeft het grootste deel een samenvatting (soms met verwijzing) in de schoolgids opgenomen. Het gaat hier om percentages van de scholen die informatie hebben opgenomen.

Onze screening van schoolgidsen bevestigt dit beeld. Daarin bevat 63% van alle schoolgidsen een verwijzing naar de volledige klachtenregeling. Slechts enkele schoolgidsen geven de volledige klachtenregeling weer. Een verwijzing is ongeveer in de helft van de gevallen naar een schriftelijk exemplaar dat “ ter inzage” ligt op school, bij de directeur of het secretariaat. Ongeveer een derde van de verwijzingen is naar de volledige regeling die op de website van de school beschikbaar is.

De meeste schoolgidsen (88%) bevatten, zo blijkt uit de screening, een korte introductie over de “ klachtgang” in de school. Hierbij wordt ouders, de primaire doelgroep voor de schoolgids, gevraagd om hun klacht in eerste instantie te bespreken met degene over wie hun klacht gaat. Als men er niet onderling uitkomt, wordt geadviseerd om de klacht kenbaar te maken bij directie of het bestuur en daarna (eventueel) bij een klachtencommissie.

Informatie over de klachtencommissie
De wet stelt dat ouders, personeelsleden en leerlingen bij de klachtencommissie een klacht kunnen indienen en dat in de schoolgids (onder meer) informatie over de klachtenregeling is opgenomen. Hoewel geen wettelijke eis, betekent dit dat tenminste naam en (actuele) contactgegevens van de klachtencommissie in de schoolgids te vinden zou moeten zijn. Dit is volgens de landelijke klachtencommissies ook een van de minimale vereisten aan de informatie die in de schoolgids moet zijn opgenomen. In hoeverre is dat het geval?

Tabel 2.5 Screening: Bevat de schoolgids naam en contactgegevens van de klachtencommissie?

	Aantal	%
Ja	63	64%
Nee	35	36%
Totaal	98	100%

Een meerderheid van de schoolgidsen bevat deze gegevens, al zijn de contactgegevens in een aantal gevallen verouderd. Bij een derde van de scholen is naam en contactgegevens van de klachtencommissie niet opgenomen in de schoolgids. In deze gevallen is er een praktische drempel voor belanghebbenden om gebruik te maken van hun recht om direct een klacht in te dienen bij een klachtencommissie.

Klachtenregeling op de schoolwebsite
Scholen informeren belanghebbenden als ouders en leerlingen steeds meer via de schoolwebsite, al dan niet via een afgeschermd gedeelte. Aan de scholen is daarom gevraagd of zij de klachtenregeling hebben opgenomen op de schoolwebsite.

Tabel 2.6 Scholen (n=298): Heeft u de klachtenregeling opgenomen op uw school-website? % ja

	Basis onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Ja	52%	81%	57%	61%
Nee	42%	19%	39%	35%
Weet niet	6%	0%	4%	4%

Vooral scholen binnen het voortgezet onderwijs zetten de klachtenregeling op hun website; 81 procent geeft aan dit gedaan te hebben. Binnen het basis- en het speciaal onderwijs is dit ruim de helft. De anderen doen dit niet, of de directeur weet niet of deze informatie op de website staat.

Tabel 2.7 Scholen (n=181): Op welke wijze heeft u de klachtenregeling opgenomen op uw schoolwebsite?

	Basis onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Volledig opgenomen	49%	60%	42%	51%
Als een verwijzing opgenomen	45%	38%	58%	46%
Anders, namelijk	5%	0%	0%	2%
Weet niet	1%	2%	0%	1%

Van de scholen die de klachtenregeling op de schoolwebsite hebben opgenomen, heeft de meerderheid van de scholen binnen het basis en het voortgezet onderwijs de volledige tekst van de klachtenregeling opgenomen. Binnen het speciaal onderwijs verwijst de meerderheid (58 procent) naar de klachtenregeling elders.

2.3 Bekendheid klachtenregeling

In hoeverre zijn leerlingen, ouders en personeel in algemene termen bekend met de klachtenregeling van de school?

Tabel 2.8 Leerlingen (n=401), ouders (n=804) en onderwijspersoneel (n=800): Bent u bekend met de klachtenregeling van de school? % ja

	Leerling	Ouder	Personeel
Bekend met klachtenregeling van de school	32%	46%	47%

Van de leerlingen is een derde bekend met de klachtenregeling van de school. Bij de ouders is dit percentage hoger, maar ook hier is nog minder dan de helft er bekend mee. Dit komt overeen met gegevens uit een recent onderzoek naar ouderbetrokkenheid, waarbij minder dan

de helft (44% po, 36% vo) van de ouders aangeeft dat men structureel geïnformeerd wordt over de klachtenregeling en 33% als er aanleiding voor is. (Ecorys/Oberon; 2012, p 53).

Het onderwijspersoneel is ongeveer net zo bekend met de klachtenregeling van de school als de ouders. Binnen het onderwijspersoneel is wel een heel duidelijk onderscheid te zien: van de directieleden is 90 procent bekend met de klachtenregeling van de school. Van het onderwijzend personeel is 43 procent er mee bekend en van het onderwijsondersteunend personeel 50 procent.

Aan de ouders en het onderwijspersoneel is gevraagd in hoeverre zij weten bij wie zij moeten zijn met een klacht en of ze ook makkelijk die stap zetten.

Tabel 2.9 Leerlingen (n=401), ouders (n=804) en onderwijspersoneel (n=800) stellingen over klachtenregeling (% eens of zeer mee eens)

	Leerling	Ouder	Personeel
Wanneer ik een klacht heb, dan zal ik snel actie ondernemen richting school	44%	75%	65%
Ik weet bij wie of waar ik moet zijn als ik een klacht wil indienen bij de school	53%	64%	61%

Een groot deel van zowel de ouders (68 procent) als het onderwijspersoneel (63 procent) weet bij wie je moet zijn met een klacht. Een derde weet dat niet. In de antwoorden op de vraag bij wie ze dan moeten zijn, worden alle antwoorden gegeven zoals ze in de vragenlijst ook genoemd zijn: de vertrouwenspersoon, de directie, de mentor, het schoolbestuur, een klachtencommissie of een leerkracht.

Leesgedrag schoolgids

Om het belang van de schoolgids als communicatiekanaal te onderzoeken hebben we op dit aspect doorgevraagd. Welk deel van ouders, personeelsleden en leerlingen leest de schoolgids, en hoeveel hebben daar hun informatie over de klachtenregeling of de klachtencommissie vandaan?

Aan het onderwijspersoneel dat aangeeft wel eens de schoolgids van de school waar men werkt te lezen (93 procent zegt dit te doen), is gevraagd of ze er informatie hebben gelezen over de klachtencommissie van de school waar zij werken. 70 procent van het onderwijspersoneel geeft aan dat ze dit hebben gelezen.

Van de leerlingen die meegewerkt hebben aan het onderzoek, heeft driekwart wel eens de schoolgids van hun school gelezen of bekeken. Aan deze leerlingen en alle ouders is gevraagd of zij wel eens iets over de klachtencommissie in de schoolgids gelezen hebben.

Tabel 2.10 Leerlingen (n=298) en ouders (n=804): Heeft u wel eens in de schoolgids iets gelezen over de klachtencommissie of de klachtenregeling? (% ja)

	Leerling	Ouder
Weleens in de schoolgids iets gelezen over de *klachtencommissie*	29%	58%
Weleens in de schoolgids iets gelezen over de *klachtenregeling*	27%	57%

Ruim de helft van de ouders (58 en 57 procent) heeft wel eens iets over de klachtencommissie of de klachtenregeling in de schoolgids gelezen. Van de leerlingen die de schoolgids wel eens gelezen of bekeken hebben, heeft 29 procent wel eens iets gelezen over de klachtencommissie en iets meer dan een kwart (27 procent) over de klachtenregeling.

2.4 Klachten in het jaarverslag

Naast de wettelijke eisen over het opnemen van informatie in de schoolgids, zijn schoolbesturen verplicht om in hun jaarverslag informatie te geven over "belangrijke elementen van het gevoerde beleid, met tenminste aandacht voor (..) de afhandeling van klachten."[1]
We hebben daarom aan scholen gevraagd of zij over de afhandeling van klachten in hun jaarverslag publiceren. Ook hebben we een steekproef van jaarverslagen beoordeeld op de aanwezigheid van informatie op dit punt.
Van de scholen in het voortgezet onderwijs zegt 55% over klachten te publiceren in hun jaarverslag. In het basisonderwijs zegt een derde dit te doen, binnen het speciaal onderwijs is dit 37 procent. In hoeverre komt dit beeld overeen met de jaarverslagen zelf?

Tabel 2.11 Jaarverslagen (n=100) - informatie over klachten?

	Totaal
Informatie over aantal klachten en/of afhandeling in verslagjaar	59%
Informatie over inrichting klachtenprocedure	12%
Geen informatie over klachten in jaarverslag	29%
Totaal	100%

Een inhoudelijke beoordeling van een steekproef van jaarverslagen laat een positiever beeld zien dan de schoolleiders zelf schetsen. In 71% van de jaarverslagen is informatie opgenomen over klachten, de klachtenregeling of klachtafhandeling. Een derde (29%) van de scholen uit de steekproef heeft geen informatie over klachten of de afhandeling van klachten opgenomen in het jaarverslag. Van de jaarverslagen bevat 59% daadwerkelijk informatie over de afhandeling van klachten over het verslagjaar. Een achtste (12%) van de verslagen bevat alleen informatie over hoe de klachtenprocedure is ingericht. Het is bij deze groep scholen niet op te maken uit het jaarverslag of er in het verslagjaar klachten bij de school zijn binnengekomen, waarover

[1] Zie hiervoor de Richtlijn voor het Jaarverslag Onderwijsinstellingen (RJ 660), zoals opgenomen in Ministerie van OCW (2011) *Richtlijn Jaarverslag Onderwijs, toelichtende brochure bij de regeling jaarverslaglegging onderwijs,* tweede herziene druk.

die gingen of hoe de school daarmee is omgegaan. Ter illustratie twee voorbeelden hoe verschillend scholen met deze verslagverplichting omgaan:

“De X-school heeft een klachtenregeling en is aangesloten bij de Klachtencommissie van de KBO.” (eenpitter, speciaal onderwijs)

“Er zijn in 2011 drie klachten gemeld bij de Landelijke Klachtencommissie. Een van de klachten heeft geleid tot een advies aan het bestuur en de betreffende school t.a.v. de handhaving van het pestprotocol, twee klachten zijn niet ontvankelijk verklaard.
Op schoolniveau zijn enkele klachten naar tevredenheid opgelost. Op de Y-school heeft de huisvesting tot enkele klachten geleid, nadat er duidelijkheid kwam over de oplossing daarvoor hebben de klagers zich hierbij neergelegd. In twee gevallen zijn er klachten bij het bestuur gemeld. Ook deze klachten zijn in overleg met de klagers en de betreffende directies naar tevredenheid afgehandeld.” (meerpitter, primair onderwijs)

2.5 Rol medezeggenschap

Het schoolbestuur is sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wet Medezeggenschap Scholen in 2007 verplicht om de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad “terstond” te informeren over “elk oordeel van de klachtencommissie (..), waarbij de commissie een klacht gegrond heeft geoordeeld en over de eventuele maatregelen die het bevoegd gezag naar aanleiding van dat oordeel zal nemen”[1]. We vroegen zowel schoolleiders als leden van de MR in hoeverre scholen deze wettelijke bepaling naleven.

Betrekkelijk weinig klachten komen in de praktijk bij een klachtencommissie terecht (zie ook volgend hoofdstuk) en daarvan wordt slechts een deel gegrond verklaard. We konden in de enquête dan ook slechts aan 10 schoolleiders deze vraag voorleggen. Van deze 10 had de helft de (G)MR geïnformeerd over de gegrond verklaarde klacht, vier zeker niet en een wist het niet. Het gaat hierbij echter om zeer kleine aantallen.

In de telefonische enquête onder bestuursverantwoordelijken over de doorwerking van uitspraken van een klachtencommissie op het schoolbeleid hebben we nogmaals dezelfde vraag gesteld, ditmaal aan een grotere groep.

Tabel 2.12 Heeft u de MR of GMR geïnformeerd over de uitspraak van de klachtencommissie? (n=39)

	N	%
Ja	26	67%
Nee	5	13%
Weet niet	8	20%
Totaal	39	100%

[1] Wet Medezeggenschap Scholen, artikel 8 lid 2.e.

Van deze groep betrokkenen bij een klacht geeft tweederde aan dat ze de MR of GMR hebben geïnformeerd. Een vijfde weet dit niet, een achtste heeft dat zeker niet gedaan. De reden daarvoor was ofwel het ontbreken van een MR (samenwerkingsverband, BVE-bestuur) of omdat men niet wist van deze verplichting.

Als de MR is geïnformeerd, gebeurt dat in de helft van deze gevallen mondeling of telefonisch en bij een op de drie schriftelijk of per e-mail. In drie gevallen is de MR zowel schriftelijk als mondeling op de hoogte gebracht.

Van de ouders in de panelenquête zijn er ruim 100 lid van een MR of GMR. Van deze leden van de (G)MR heeft 37 procent in het vorig schooljaar wel eens gegronde klachten met een advies van een klachtencommissie voorbij zien komen in hun rol als (G)MR lid. Dit is een opvallend hoog aantal in verhouding tot het aantal uitspraken dat de landelijke klachtencommissies (waar de meeste scholen bij zijn aangesloten) jaarlijks doen.
Deze klachten die leden van de (G)MR langs hebben zien komen, gingen hoofdzakelijk (22 procent) over pesten, 15 procent van deze klachten gingen over een leerkracht. Een deel van de leden van de (G)MR (19 procent) wil geen antwoord geven, in verband met het vertrouwelijke karakter van klachten.
Op de vraag wat de (gemeenschappelijke) medezeggenschapraad gedaan heeft met de klacht en het advies, stellen de leden van de (G)MR dat er binnen de school over gesproken is, en dat er een oplossing is gezocht. De leden van de (G)MR geven aan dat de schoolleiding of het schoolbestuur de klacht heeft opgelost of in behandeling heeft genomen.

Op basis van deze verschillende bronnen concluderen we dat ongeveer tweederde van de schoolbesturen de (G)MR informeert over gegrond verklaarde klachten. Ongeveer een derde van de schoolbesturen leeft deze wettelijke bepaling niet na.

2.6 Contactpersonen en vertrouwenspersonen

Na de inwerkingtreding van de Kwaliteitswet hebben de landelijke organisaties van ouders, personeel, besturen en schoolleiders gezamenlijk een modelklachtenregeling ontwikkeld. Hiermee hoopten zij een zorgvuldige behandeling van klachten voor elke school te bereiken. Onderdeel van deze modelregeling is het instellen van minimaal één vertrouwenspersoon per bestuur voor klagers en contactpersonen per school om te verwijzen naar de vertrouwenspersoon.

Tabel 2.13 Scholen (n=298): Heeft uw school een vaste contactpersoon over de klachtenprocedure voor klagers? % ja

	Basis Onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Vaste contactpersoon	97%	88%	95%	94%

Binnen alle sectoren heeft een grote meerderheid van de scholen een vaste contactpersoon voor klagers, gemiddeld 94 procent. Binnen de sector voortgezet onderwijs is dit percentage het laagst, 88 procent.

Tabel 2.14 Scholen (n=300): Heeft uw school een vertrouwenspersoon die klager en aangeklaagde helpt bij het behandelen van de klacht?

	Basis Onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Ja, een interne vertrouwenspersoon	6%	25%	5%	11%
Ja, een externe vertrouwenspersoon	10%	7%	13%	10%
Ja, zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon	83%	68%	80%	79%
Nee, geen vertrouwenspersoon	1%	0%	1%	1%

Binnen alle sectoren heeft een ruime meerderheid van de scholen zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon. Vooral binnen het basisonderwijs (83 procent) en het speciaal onderwijs (80 procent) heeft een zeer groot deel van de scholen dit. Binnen het voortgezet onderwijs heeft 68 procent zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon, een kwart van de vo-scholen heeft alleen een interne vertrouwenspersoon.

In het onderzoek van 2003 wordt genoemd dat in de periode 2000-2003 23 procent van alle scholen zowel een externe als een interne vertrouwenspersoon had. 52 procent had toen een externe vertrouwenspersoon, en 25 procent had een interne vertrouwenspersoon (bron: Kritische blik op de klachtafhandeling in het onderwijs, 2003, pagina 24). Het percentage scholen dat zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon heeft, is de afgelopen tien jaar sterk toegenomen.

2.7 Conclusie

Op een enkeling na hebben alle schoolbesturen een schriftelijk vastgelegde klachtenregeling. Bijna alle scholen (90 tot 98 procent) hebben enige vorm van informatie over de klachtenregeling opgenomen in de schoolgids, meestal een verwijzing naar de volledige klachtenregeling. In de helft van de gevallen naar een schriftelijk exemplaar dat “ ter inzage” ligt op school. Ongeveer een derde van de verwijzingen is naar de volledige regeling die op de website van de school beschikbaar is. Tweederde van de scholen heeft op de website informatie over de klachtenregeling opgenomen, waarbij de helft de volledige regeling weergeeft.

De meeste schoolgidsen (88%) geven een laagdrempelige introductie over hoe scholen met klachten omgaan. Hierbij wordt ouders meestal gevraagd om hun klacht in eerste instantie te bespreken met degene over wie hun klacht gaat. Als men er zo niet uitkomt, wordt geadviseerd om de klacht kenbaar te maken bij directie, het bestuur of bij een klachtencommissie. Naam en contactgegevens van de klachtencommissie zijn echter bij een derde van de scholen niet opgenomen in de schoolgids.
Naast de wettelijke eisen over het opnemen van informatie in de schoolgids, zijn schoolbesturen verplicht om in hun jaarverslag informatie te geven over de afhandeling van klachten. Zes op de tien jaarverslagen bevat daadwerkelijk informatie over de afhandeling van klachten. Ongeveer tweederde van de schoolbesturen informeert de medezeggenschaps-

raad over gegrond verklaarde klachten. Ongeveer een derde van de schoolbesturen leeft deze wettelijke bepaling niet na.

Veel meer scholen dan tien jaar geleden hebben nu zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon. Binnen alle sectoren geldt dit voor een ruime meerderheid van de scholen.

De helft van de ouders en personeelsleden zegt bekend te zijn met de klachtenregeling van de school. Een groter deel van de ouders (68 procent) en het onderwijspersoneel (63 procent) weet concreet bij wie je moet zijn met een klacht over de school. De meeste ouders hebben deze informatie uit de schoolgids opgenomen. Van de leerlingen is een derde bekend met de klachtenregeling.

3 Klachtafhandeling in de school

In dit hoofdstuk gaan we in op de manier waarop scholen omgaan met klachten. We kijken daarbij naar de volgende vragen:

- In hoeverre hebben scholen te maken met klachten?
- Hebben ouders, leerlingen en personeel aanleiding om te klagen, en doen ze dat ook?
- Waarover gaan de klachten en bij wie worden klachten ingediend?
- Ervaren ouders, leerlingen en personeel drempels om een klacht in te dienen?
- Hoe tevreden is men over de afhandeling van klachten door scholen?

In de enquêtes onder verschillende doelgroepen hebben we daarbij een definitie gehanteerd voor klachten die aansluit op de dagelijkse ervaringen in school.

Een klacht is een uiting van onvrede, dat u laat weten dat u het niet eens bent met (in dit geval) gedragingen of beslissingen van de school of een van de personeelsleden van de school. Een klacht kan zowel mondeling als schriftelijk zijn en over veel onderwerpen gaan.

Zolang deze klacht niet formeel (schriftelijk) is ingediend bij een klachtencommissie spraken we in de vragenlijst voor scholen van een niet-officiële klacht.

3.1 Klachten binnen de school

Als startpunt hebben we de scholen gevraagd of zij in het schooljaar 2011-2012 te maken hebben gehad met klachten.

Tabel 3.1 Scholen (n=300): heeft u in het vorig schooljaar te maken gehad met één of meer klachten van ouders, leerkrachten of leerlingen die door de school zelf zijn behandeld? (% ja)

	Basis onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Met klachten te maken gehad	69%	91%	69%	75%

In totaal heeft driekwart van de scholen te maken gehad met één of meer klachten van ouders, leerkrachten of leerlingen die door de school zelf zijn behandeld. Het percentage scholen dat klachten heeft gehad is het hoogst binnen het voortgezet onderwijs; namelijk 91 procent.

Het aandeel scholen dat met klachten had te maken,is sterk gestegen ten opzichte van tien jaar geleden. Toen hadden gemiddeld vier van de tien scholen te maken met zelf afgehandelde klachten (32% van de scholen in het primair onderwijs en 63% in het voortgezet onderwijs)[1].

[1] Vermaas e.a. (2003), pagina 28.

Bijna tweederde van deze groep scholen (62 procent) heeft met 5 of minder klachten te maken gehad. Enkele scholen hebben te maken met 10, twintig of dertig klachten. De meeste klachten worden in alle sectoren ingediend door ouders, 96% van deze scholen ontving vorig schooljaar een of meer klachten van ouders. Een op de vijf scholen had vorig schooljaar met klachten van personeelsleden te maken, 15 procent met klachten van leerlingen.

Ook ouders, leerlingen en personeel hebben we gevraagd of zij wel eens een klacht hebben ingediend over de school.

Tabel 3.2 Leerlingen (n=401), ouders (n=804) en onderwijspersoneel (n=800): Heeft u wel eens een klacht gehad over de school? / Leerlingen (n=235), ouders (n=276) en onderwijspersoneel (n=260): Heeft u wel eens een klacht ingediend over de school? % ja

	Leerling	Ouder	Personeel
Wel eens een klacht gehad….	59%	34%	33%
… en heeft u deze wel eens ingediend?	51%	61%	28%
Resultaat: aandeel klachtindieners naar doelgroep	30%	21%	9%

Van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs heeft 59 procent wel eens een klacht gehad over de school, waarvan de helft de klacht heeft ingediend bij de school. Daarmee heeft 30 procent van de leerlingen wel eens een klacht ingediend. Toch had maar 15 procent van de scholen afgelopen jaar met een of meer klachten van leerlingen te maken. Hoewel de termijn van de vraagstelling verschilt, roept dit vragen op over verschillen in beleving: wat verstaan beide partijen onder het indienen van een klacht? Waarschijnlijk worden klachten van leerlingen in de dagelijkse schoolpraktijk door leerkrachten en mentoren afgehandeld, buiten het zicht van schoolleiders.

Van de ouders heeft 34 procent wel eens een klacht gehad over de school van hun kind; hiervan heeft 61 procent die klacht ook daadwerkelijk ingediend. Per sector: 77 procent van de ouders met een kind op het speciaal onderwijs heeft de klacht ingediend, binnen het basisonderwijs is dit 63 procent, en binnen het voortgezet onderwijs 57 procent. Een derde van het onderwijspersoneel heeft wel eens een klacht gehad; hiervan heeft 28 procent een klacht ook daadwerkelijk ingediend. Hier gaat het voornamelijk om onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel.

3.2 Reden voor niet indienen klacht

Iets minder dan de helft van de leerlingen stapt bij een klacht naar de school, onder personeelsleden doet minder dan een derde dat. Zijn er drempels om een klacht in te dienen, en wat zijn die dan? Aan leerlingen, ouders en werknemers die wel een klacht hebben gehad maar deze niet hebben ingediend vroegen we naar het waarom. Deze open antwoorden hebben we gehercodeerd tot een aantal motieven in onderstaande tabel 3.3.

Tabel 3.3 Waarom is de klacht niet bij de school ingediend? (hercodering open antwoorden)

	Leerling (n=117)	Ouder (n=102)	Personeel (n=185)
Klacht niet ernstig genoeg	15%	15%	1%
Het heeft geen zin, de school doet er toch niks mee	31%	6%	14%
De klacht was al onderling besproken of intern opgelost	6%	51%	29%
Wist niet waar of bij wie dit kon	7%		6%
Bang voor problemen of baanverlies			17%
Het is teveel moeite	11%	4%	
Het kind zou hier het slachtoffer van worden		2%	
Anderen hebben de klacht ingediend	8%		
Anders	22%	22%	33%
Totaal	100%	100%	100%

De voornaamste reden om niet naar de school te stappen met een klacht, is voor leerlingen dat ze denken dat de school er toch niets mee gaat doen. Een derde van de leerlingen geeft dit aan. Verder vindt 15 procent dat de klacht hiervoor niet belangrijk genoeg is. 11 procent vindt het teveel moeite en 7 procent geeft aan niet te weten bij wie, waar of hoe ze dit moeten doen.

Voor ouders is de belangrijkste reden om geen klacht in te dienen dat ze hun probleem hebben besproken of opgelost met bijvoorbeeld de leerkracht. Een aantal andere ouders geeft aan dat de klacht niet erg genoeg was of dat ze denken dat er niets mee gedaan wordt. Twee ouders geven aan dat het indienen van een klacht slecht zou zijn voor de relatie tussen het kind en de school.

Voor het onderwijspersoneel geldt dat de meest genoemde reden voor het niet indienen van de klacht is dat deze onderling opgelost kon worden, door bijvoorbeeld een gesprek aan te gaan met de directie of een collega. Opvallend is dat 17 procent van de personeelsleden geen klacht heeft ingediend, omdat zij bang waren voor problemen op het werk of zelfs baanverlies. 14 procent heeft het idee dat het geen zin heeft om een klacht in te dienen, daarnaast zegt 6 procent niet te weten waar of bij wie ze een klacht in kunnen dienen.

3.3 Onderwerp van de klacht

Aan de scholen is gevraagd waar de klachten het afgelopen schooljaar over gingen. Omdat scholen vaak met meer klachten te maken hebben, was het hier mogelijk meer antwoorden te geven.

Tabel 3.4 Scholen (n=224): Waar ging(en) de klacht(en) in het algemeen over?

	Basis-onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Pedagogische of didactische handelwijze (begeleiding, stage, schooladvies, dossiervorming)	50%	53%	44%	50%
Schoolorganisatie (leerplicht, bevordering en toelating, groepsindeling, buitenschoolse opvang)	31%	50%	27%	36%
Veiligheid (welzijn, AMK meldingen, intimiteiten, pesten, agressie en geweld)	27%	27%	21%	25%
Optreden tegen leerling (fysiek, verbaal, sancties en straf)	19%	28%	15%	21%
Communicatie (mondeling, schriftelijk)	12%	15%	21%	15%
Klachtbehandeling	3%	0%	4%	2%
Seksuele intimidatie	1%	2%	2%	1%
Anders, namelijk	17%	32%	25%	24%

Binnen alle sectoren zijn klachten over de pedagogische of didactische handelswijze de meest voorkomende klachten, klachten over de schoolorganisatie (inclusief beslissingen over bevordering en toelating) worden daarna het meest genoemd. Met name in het voorgezet onderwijs gaan de klachten in de helft van de gevallen ook over dit aspect. De onderwerpen van de overige klachten die bij 'anders, namelijk' worden genoemd, lopen sterk uiteen. Zaken als lesuitval, de cateringafdeling van de school en hygiëne worden genoemd.

We vroegen leerlingen, ouders en het personeel zelf ook de gelegenheid waar zij over hebben geklaagd.

Tabel 3.5 Leerlingen (n=120) en ouders (n=169): Waar ging de klacht over?

	Leerling	Ouder
De manier van lesgeven, uitleggen of onvoldoende begeleiding	48%	31%
Pesten, discriminatie, agressie of geweld	18%	22%
De schoolorganisatie (groepsindeling, examens, leerplicht e.d.)	15%	11%
Sancties/straf, schorsen of verwijderen	6%	7%
Informatievoorziening of klachtafhandeling door de school	2%	10%
De manier van omgaan met (eindexamen)resultaten, advies vervolgonderwijs, zittenblijven, toelating	5%	2%
Seksuele intimidatie	0%	1%
Anders	6%	15%

Zowel de ouders als de leerlingen zelf hebben het meest geklaagd over de manier van lesgeven; bijna de helft van de leerlingen (48 procent) geeft aan hier een klacht over te hebben ingediend, van de ouders is dit 31 procent. Het tweede meest genoemde onderwerp waarover zowel ouders als leerlingen over klagen is pesten, discriminatie, agressie of geweld. Vervolgens klagen beide groepen het meest over de schoolorganisatie. De overige klachten van de ouders hebben vooral te maken met incidentele zaken, een enkeling noemt het uitvallen van lessen.

Tabel 3.6 Onderwijspersoneel (n=73): waar ging de klacht over?

	Personeel
Gedrag leidinggevende, (gebrek aan) begeleiding of steun	34%
Schoolorganisatie, schoolbeleid, voorzieningen	25%
Communicatie van de school	14%
Beloning, promotie, functiebeoordeling etc.	6%
Seksuele intimidatie	1%
Anders	21%

Het onderwijspersoneel dat een klacht heeft ingediend, deed dit vooral over het gedrag van de leidinggevende of (gebrek aan) begeleiding of steun (34 procent). Over schoolorganisatie, schoolbeleid of voorzieningen heeft een kwart een klacht ingediend. Bij de overige antwoorden geeft aan aantal personeelsleden aan geklaagd te hebben over collega's, en dan met name over hun gedrag.

3.4 Bij wie worden klachten ingediend?

Bij wie kloppen ouders, leerlingen en personeelsleden met een klacht aan? En bij wie zouden ze dat willen doen?

Ouders

Aan de scholen is gevraagd naar wie zij denken dat de ouders *als eerste* gaan met een klacht. Binnen alle drie de sectoren zien de scholen dat ouders met klachten als eerste naar een leerkracht stappen. Binnen het basis- en speciaal onderwijs denkt bijna een derde van de scholen dat ouders met klachten direct naar de directie stappen. In het voortgezet onderwijs verwacht een derde van de schoolleiders dat ouders met klachten als eerste naar de mentor of afdelingsleider van hun kind zouden stappen. In hoeverre klopt deze inschatting?

Tabel 3.7 Ouders (n=169): bij wie heeft u deze klacht ingediend? (meer antwoorden mogelijk)

	Basis-onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Leerkracht	57%	65%	65%	61%
Vertrouwenspersoon	5%	5%	18%	7%
Directie	51%	36%	53%	44%
Schoolbestuur	12%	13%	18%	13%
Klachtencommissie van de school	7%	7%	6%	7%
Landelijke klachtencommissie	0%	0%	6%	1%
Regionale klachtencommissie	0%	1%	6%	1%
Anders	5%	16%	6%	10%

De ouders hebben hun klacht(en) inderdaad voornamelijk ingediend bij de leerkracht van hun kind. Opvallend is dat bijna de helft hun klacht (ook) bij de directie van de school kenbaar heeft gemaakt. Vooral in het basisonderwijs en het speciaal onderwijs is de directie beter benaderbaar dan de scholen zelf inschatten. Ook weet een deel van de ouders het bestuur of de klachtencommissie te vinden. De vertrouwenspersonen spelen een beperkte rol in de dagelijkse praktijk voor ouders om een klacht in te dienen. De helft van de ouders die een ander antwoord geeft, heeft hun klacht ingediend bij de mentor van hun kind.

Aan alle ouders is ook gevraagd bij wie zij, als zij in de toekomst een klacht zouden hebben, deze klacht als eerste zouden aankaarten. Ruim de helft (54 procent) van de ouders geeft aan dit in eerste instantie bij een leerkracht te zullen doen. 22 procent zou als eerste naar de directie stappen, zeven procent naar een vertrouwenspersoon en zeven procent zou naar de klachtencommissie van de school toe stappen. Zes procent geeft een ander antwoord, meestal de mentor van hun kind te gaan.

Personeel

Tabel 3.8 Onderwijspersoneel (n=73): bij wie heeft u de klacht ingediend? (meer antwoorden mogelijk

	Totaal
Directie	55%
Vertrouwenspersoon	29%
Schoolbestuur	26%
Afdeling personeelszaken of HRM	12%
Klachtencommissie van de school	3%
Landelijke klachtencommissie	3%
Regionale klachtencommissie	0%
Anders	12%

Ruim de helft van het onderwijspersoneel met een klacht heeft deze ingediend bij de directie. Daarnaast is 29 procent naar de vertrouwenspersoon gegaan, en 26 procent naar het schoolbestuur. De personeelsleden die een ander antwoord geven, geven voornamelijk aan naar de vakbond of de medezeggenschapsraad (MR) gegaan te zijn.

Aan alle personeelsleden is gevraagd bij wie zij, als zij in de toekomst een klacht zouden hebben over deze school, de klacht als eerste zouden aankaarten. Ook hier geeft ruim de helft (56 procent) de klacht bij de directie aan te kaarten. 19 procent zou naar een vertrouwenspersoon gaan, en 9 procent naar het schoolbestuur. De personeelsleden die een ander antwoord geven, gaan naar de afdelings- of teamleider, de vakbond of de MR. Dit betekent dat er ook voor personeel weinig verschillen zijn tussen hun feitelijk gedrag bij een klacht en de plek waar ze naar toe willen gaan.

Leerlingen

Tabel 3.9 Leerlingen (n=120): bij wie heb je de klacht ingediend? (meer antwoorden mogelijk)

	vmbo	havo	Vwo	Totaal
Leraar	31%	46%	32%	35%
Mentor	68%	61%	70%	67%
Vertrouwenspersoon	21%	9%	0%	11%
Conrector of afdelingsleider	16%	58%	41%	35%
Directeur of rector	16%	21%	23%	19%
Het schoolbestuur	11%	9%	15%	12%
Klachtencommissie van de school	0%	3%	6%	3%
Een externe klachtencommissie	0%	0%	0%	0%
Het LAKS	0%	3%	2%	1%
Anders	11%	3%	8%	7%

Binnen alle onderwijssoorten heeft de meerderheid van de leerlingen hun klacht ingediend bij de mentor; in totaal gaat 67 procent daarheen. Daarnaast dienen veel leerlingen hun klacht in bij de conrector of afdelingsleider (35 procent) en een leraar (35 procent). Opvallend is dat de vertrouwenspersoon vooral voor vmbo-leerlingen een rol speelt bij klachten, in havo en vwo nauwelijks. Deze leerlingen zetten veel makkelijker de stap naar een conrector of afdelingsleider. Twee van de leerlingen die de klacht ergens anders hebben ingediend, hebben dit gedaan bij de medezeggenschapsraad. De antwoorden van de leerlingen komen grotendeels overeen met het beeld dat scholen geven van het ‘klaaggedrag’ van leerlingen.

Indien leerlingen in de toekomst een klacht over de school zouden hebben, zou ruim de helft (55 procent) als eerste naar de mentor stappen, 14 procent geeft aan in eerste instantie naar de conrector of afdelingsleider te gaan. 5 procent geeft een ander antwoord, hier geeft de meerderheid van aan naar de eigen ouders te gaan.

3.5 Afhandeling van de klacht door de school

Aan de leerlingen, ouders en het onderwijspersoneel is een aantal vragen over de afhandeling van de klacht door de school gesteld.

Tabel 3.10 Leerlingen (n=120), ouders (n=169) en onderwijspersoneel (n=73): Is uw klacht inmiddels afgehandeld?

	Leerling	Ouder	Personeel
Ja, de klacht is afgehandeld door de school	58%	72%	56%
Nee, de klacht is nog in behandeling	14%	12%	15%
Nee, er is nog niks gebeurd	23%	12%	14%
Nee, de klacht is wel afgehandeld door de school, maar is nu officieel ingediend bij een klachtencommissie	0%	0%	1%
Ja, de klachtencommissie heeft de klacht behandeld	0%	0%	1%
Anders	4%	4%	12%

Van de klachten van de ouders is 72 procent afgehandeld door de school, 12 procent is nog in behandeling en bij ook 12 procent is nog niks gebeurd. De meerderheid van de ouders die een ander antwoord geeft, zegt dat hun kind naar een andere school is. Bij de leerlingen is 58 procent van de klachten afgehandeld door de school, 14 procent is nog in behandeling en met 23 procent van de klachten is nog niks gebeurd. De leerlingen die een ander antwoord geven, zeggen dat ze het niet weten. Ook bij het onderwijspersoneel is de meerderheid van de klachten (56 procent) afgehandeld door de school.

Aan de leerlingen, ouders en het personeel van wie de klacht is afgehandeld door de school, is gevraagd hoe tevreden zij over deze afhandeling zijn.

Tabel 3.11 Leerlingen (n=70), ouders (n=120) en onderwijspersoneel (n=41): Hoe tevreden bent u over de afhandeling van de klacht door de school?

	Leerling	Ouder	Personeel
Zeer tevreden	25%	19%	5%
Tevreden	28%	55%	54%
Neutraal	40%	18%	29%
Ontevreden	6%	7%	7%
Zeer ontevreden	1%	1%	5%

Van de leerlingen is iets meer dan de helft (53 procent) (zeer) tevreden over de afhandeling van de klacht. Een groot deel (40 procent) antwoordt neutraal, en 7 procent is (zeer) ontevreden. Ouders zijn meer tevreden, bijna driekwart (74 procent) is tevreden of zeer tevreden over de afhandeling. Acht procent geeft aan ontevreden te zijn.

Van het onderwijspersoneel geeft 59 procent aan (zeer) tevreden te zijn, 12 procent is ontevreden of zeer ontevreden en bijna 30 procent is neutraal. In 2003 is alleen aan de schoolleiders zelf gevraagd of de klachtbehandeling door scholen naar tevredenheid verloopt. Dat was toen volgens 80 procent van de respondenten het geval.

De leerlingen, ouders en personeelsleden die (zeer) ontevreden zijn over de afhandeling van de klacht door de school, geven aan dat er niks met de klacht is gedaan of dat het probleem blijft bestaan. Een deel geeft ook aan dat ze hun kind(eren) naar een andere school hebben gedaan.

"Leerkracht wenst niet aangesproken te worden op zijn manier van communicatie."

"Het vertrouwen in de school was zodanig beschadigd dat al onze kinderen naar een andere school gingen."

De ouders, leerlingen en personeelsleden die wel tevreden zijn, lichten toe dat er iets met hun klacht gedaan is. In de meeste gevallen betekent dit dat de school de klacht heeft aangepakt en in de meeste gevallen opgelost. Ook is van belang dat er goed is geluisterd naar de klager.

"Alle kou is uit de lucht en nu staat kind op plaats één en niet het resultaat"

"Er is voldoende geluisterd en geprobeerd maar het is binnen het onderwijs moeilijk vervangende docenten te krijgen. Daar moet ik begrip voor hebben, maar dat vind ik wel moeilijk want het gaat ten koste van onderwijs van mijn kind en haar kennis"

Bij neutrale antwoorden geven de meeste respondenten als toelichting dat er wel iets verbeterd is, maar dat het nog niet is zoals zij willen. Anderen geven aan dat er compromis is gesloten. Een deel van de ouders oordeelt ook neutraal omdat het lang duurde voordat de school de klacht oppakte.

"Ik vond de manier van lesgeven niet goed, dat is wel wat veranderd, maar nog niet optimaal"

"De verantwoordelijke is met pensioen en de zaak is niet meer terug te draaien"

"Mijn klacht is aangehoord; maar er is niets veranderd in de organisatie"

Wat bij de open antwoorden opvalt, is het verschil in verwachting en beleving van klagers en daarmee het belang van maatwerk door de school. De ene ouder is tevreden als er geluisterd wordt, ook als de school er niets mee wil of kan doen. De ander oordeelt dan neutraal, terwijl een derde ontevreden blijft.

Verbeterpunten voor afhandeling van de school
De helft van de respondenten heeft geen verbetersuggesties, omdat de klacht prima werd afgehandeld. De leerlingen, ouders en personeelsleden die een verbetersuggestie geven voor de manier waarop de school de klacht heeft afgehandeld, zijn van mening dat de klachtafhandeling sneller kan en dat de communicatie vanuit te school bij een klacht beter kan.

“Contact opnemen als je dat vraagt”

“Het schoolhoofd had beter moeten reageren in plaats van de boel af te wimpelen.”

Een aantal leerlingen en ouders geeft nog aan dat de school beter naar de individuele leerling moet luisteren.

Rol van het personeel
Een adequate reactie van de klachtontvanger is van groot belang voor de tevredenheid van klagers over hoe scholen omgaan met klachten. Aan het onderwijspersoneel dat wel eens een klacht van een ouder of van een leerling in ontvangst heeft genomen (ongeveer de helft van het personeel), is gevraagd of het voor hen duidelijk was welke acties zij moesten ondernemen.

Voor alle directieleden die een klacht in ontvangst hebben genomen, was het duidelijk welke acties zij moesten ondernemen. Voor het onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel was dit in 70 tot 90 procent van de gevallen duidelijk. Voor hen is het bij klachten van leerlingen iets duidelijker welke acties zij moeten ondernemen dan bij klachten van ouders. Het onderwijspersoneel bij wie wel eens een klacht van een ouder is ingediend, vroegen we wat ze met de klacht gedaan hebben.

Tabel 3.12 Onderwijspersoneel (n=382): Wat heeft u met de klacht van de ouder gedaan?

	Onderwijzend personeel	Onderwijs-Ondersteunend personeel	Directie	Totaal
Zelf afgehandeld	11%	11%	32%	13%
Samen met de directeur behandeld	31%	24%	32%	29%
Doorgespeeld aan de directeur	41%	44%	18%	40%
Anders	17%	21%	18%	18%

De meerderheid van de klachten die zijn ingediend bij het onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel is doorgespeeld aan de directeur. Het directiepersoneel zelf heeft het voor een derde zelf afgehandeld en voor een derde samen met de directeur behandeld. Het onderwijspersoneel dat een ander antwoord geeft, zegt de klacht te hebben doorgespeeld naar andere personen zoals de vertrouwenspersoon, een leerkracht of een teamleider. Anderen geven aan advies aan de ouders te hebben gegeven.

3.6 Waarom geen klacht bij klachtencommissie ingediend

Maar een klein deel van de klagers zet uiteindelijk de stap om de klacht in te dienen bij een klachtencommissie. Is de klachtencommissie onbekend, komt men er wel uit op de school zelf, of zijn er andere redenen om niet naar een klachtencommissie te gaan?

Het overgrote deel van de scholen geeft aan dat de klager uiteindelijk zijn klacht niet bij een klachtencommissie heeft ingediend, omdat de school de klacht heeft opgepakt en met de klager (vaak ouders) rond de tafel is gaan zitten. De klacht is in dat geval intern in de school opgelost. Daarnaast zijn er scholen die aangeven dat de klacht voor deze stap niet ernstig genoeg was. Ook wordt genoemd dat een klacht indienen bij een klachtencommissie een te grote stap is voor de meeste klagers of dat men onbekend is met de klachtencom-missie.

"Het vormt een te grote barrière. Of men is tevreden met de oplossing van de school"

"In de meeste gevallen, als de emotie eraf is, kan men over het algemeen de onredelijkheid van een ver doorgevoerde klacht wel inzien. We komen er doorgaans samen wel uit."

Ook aan de leerlingen, ouders en het onderwijspersoneel met een klacht vroegen we waarom zij uiteindelijk hun klacht niet bij een klachtencommissie hebben ingediend.

Tabel 3.13 Waarom klacht niet ingediend bij klachtencommissie? (hercodering open antwoorden)

	Leerling (n=118)	Ouder (n=205)	Personeel (n=68)
Eerst met de school zelf proberen op te lossen	30%	29%	47%
De klacht is daar niet ernstig genoeg voor	25%	13%	7%
De klacht is al opgelost door school zelf		13%	
Dat was niet nodig		11%	
Ik wist niet dat dit mogelijk was	17%	6%	10%
Dat heeft toch geen zin		3%	
Dat is teveel gedoe	3%	2%	
Dat is een te grote stap		1%	
Daar heb ik niet aan gedacht	4%		
Die hebben wij niet	2%		

Bij de leerlingen spelen er drie redenen om hun klacht niet bij een klachtencommissie in te dienen. Ongeveer een kwart geeft aan dat de klacht hiervoor niet ernstig genoeg was, en 30 procent geeft aan dat de klacht het beste op de school zelf op te lossen was. Bij deze laatste reden wordt ook regelmatig genoemd dat een stap naar een klachtencommissie te lang zou gaan duren. 17 procent geeft aan dat het bij hen niet bekend was dat dit een mogelijkheid was.

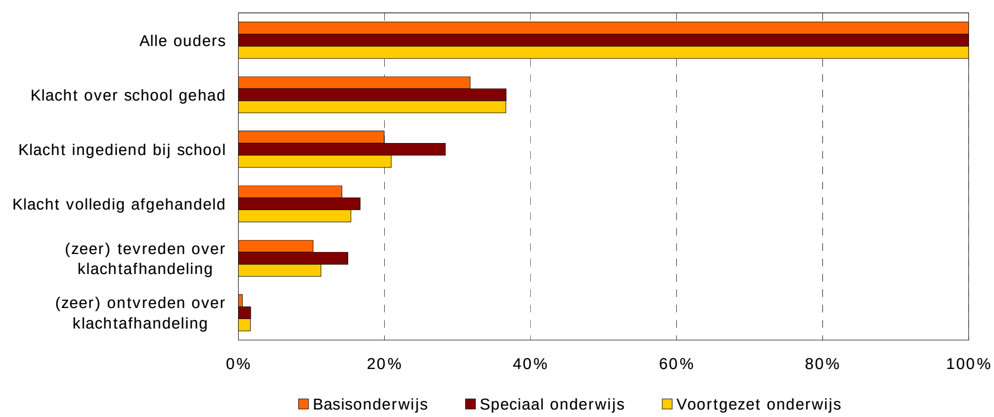
De ouders geven als belangrijkste reden voor het niet indienen van de klacht bij een externe klachtencommissie dat ze het eerst willen proberen het probleem met de school zelf op te lossen (29 procent). Daarnaast geeft 13 procent aan dat de klacht hier niet ernstig genoeg voor was, en bij ook 13 procent is de klacht al door de school zelf opgelost. 11 procent vond het niet nodig om naar een externe klachtencommissie te gaan. 6 procent wist niet van het bestaan van een externe klachtencommissie af.
Ook de meerderheid van het onderwijspersoneel (47 procent) geeft aan dat ze de klacht

eerst onderling of intern willen proberen op te lossen. 10 procent weet niet van de mogelijkheid van het indienen van een klacht bij een externe klachtencommissie, en 7 procent geeft aan dat de klacht hier niet ernstig genoeg voor was.

3.7 Conclusie

Het aandeel scholen dat met klachten had te maken is sterk gestegen ten opzichte van tien jaar geleden. Driekwart van de scholen had in schooljaar 2011-2012 te maken met één of meer klachten die door de school zelf zijn behandeld. Tussen 2000 en 2002 hadden gemiddeld vier van de tien scholen te maken met klachten. Voor tweederde van deze scholen gaat het om een tot vijf klachten, enkele scholen hebben te maken met tientallen klachten. In veruit de meeste gevallen ging het om klachten van ouders.

Figuur 3.1 Ouders en klachten



Ongeveer een derde van de ouders heeft wel eens een klacht over de school gehad. De ouders met een kind in het basisonderwijs hebben het minst vaak een klacht over de school gehad. En als ze een klacht hebben, heeft deze groep ook het minst vaak een klacht daadwerkelijk ingediend bij de school. De ouders met een kind op het speciaal onderwijs hebben juist relatief vaak hun klacht ingediend. Deze groep is daarna wel het meest tevreden over de klachtafhandeling van de school.
Gemiddeld weten scholen goed om te gaan met klachten. Onderwijspersoneel weet goed welke acties ze moeten ondernemen als een ouder of leerling een klacht indient. Driekwart van de ouders is dan ook tevreden of zeer tevreden over de afhandeling van de klacht door school, 7 procent *van de klagers* is ontevreden. Iets meer dan de helft (53 procent) van de leerlingen is ook tevreden, acht procent van de klagers geeft aan ontevreden te zijn over de afhandeling. Van het onderwijspersoneel geeft 59 procent aan (zeer) tevreden te zijn, 12 procent is ontevreden of zeer ontevreden over de manier waarop de school de klacht heeft afgehandeld. De belangrijkste verbeterpunten voor scholen in de omgang met klachten zijn het snel en serieus oppakken van klachten. Van de klagers die ontevreden zijn over de afhandeling stapt maar een klein deel naar een klachtencommissie. Men wil de klacht zelf nog met de school verder oplossen of vindt de klacht niet ernstig genoeg. Bij 6 tot 17% van de klagers is de reden gelegen in onbekendheid met de klachtencommissie.

4 Klachtencommissies

In dit hoofdstuk kijken we naar het functioneren van met name de landelijke klachtencommissies, waarbij de volgende aspecten aan bod komen:

- Aansluiting bij bestuurs-, regionale of landelijke klachtencommissies
- Hoeveelheid klachten, achtergrond klagers en type klachten (onderwerpen)
- Mate waarin klachten niet-ontvankelijk, gegrond, ongegrond of deels gegrond worden verklaard.
- Functioneren LKC's en veranderingen in de omgang met klachten na eerdere aanbevelingen.
- In hoeverre nemen scholen de oordelen van klachtencommissies over en hebben gegrond verklaarde klachten effect in de school?

Daarbij baseren we ons in dit hoofdstuk op de uitkomsten van de verschillende enquêteonderzoeken, een analyse van de jaarverslagen van de grootste landelijke klachtencommissies en op de interviews met experts en de LKC's.

4.1 Scholen en klachtencommissies

De belangrijkste wettelijke eis rondom de klachtenregeling is dat het bevoegd gezag van een school een onafhankelijke klachtencommissie instelt. In de praktijk kiezen scholen zowel voor eigen klachtencommissies als voor aansluiting bij regionale of landelijke klachtencommissies.

Landelijke klachtencommissies
Vanaf de invoering van de kwaliteitswet kiest het merendeel van de schoolbesturen er voor niet zelf een klachtencommissie in stand te houden, maar zich aan te sluiten bij een van de landelijke klachtencommissies (LKC's). De vier grote landelijke klachtencommissies zijn die voor het katholiek onderwijs, voor het protestants-christelijk onderwijs, voor het algemeen bijzonder onderwijs en een algemene klachtencommissie onderwijs die in stand wordt gehouden door de Stichting Onderwijsgeschillen.
Daarnaast zijn er nog enkele kleinere landelijke klachtencommissies, zoals de klachtencommissie voor het Islamitisch onderwijs, (waarvan het secretariaat eveneens is ondergebracht bij de Stichting Onderwijsgeschillen), de LKC voor het gereformeerd onderwijs (waarvan het secretariaat is ondergebracht bij de LKC PC) en de LKC voor het reformatorisch onderwijs.

De jaarverslagen van de meeste landelijke klachtencommissies (LKC's) over 2011 geven informatie over het aantal bij hen aangesloten scholen in het primair en voortgezet onderwijs. In tabel 4.1 hieronder staan de cijfers bij elkaar. De LKC voor het algemeen bijzonder onderwijs geeft op dit punt geen informatie in haar meest recente jaarverslag.

Tabel 4.1 Aantal aangesloten scholen LKC's (po en vo).

	Aangesloten scholen 2002	Aangesloten scholen 2010	Aangesloten scholen 2011	Aantal leerlingen 2011
LKC onderwijs	2.375	2.702	2.927	827.352
LKC protestants-christelijk	2.275	1.734	1.976	565.185
LKC katholiek onderwijs	2.049	1.825	1.710	527.448
LKC algemeen bijzonder onderwijs	2.357	nb	nb	nb
Totaal		6.261	6.613	1.919.985
			81%	74%
Totaal aantal scholen / leerlingen po en vo			8.140	2.586.000

Bron: jaarverslagen LKC's, Vermaas (2003) en CBS (2012). Nb = niet bekend

Uit deze cijfers trekken we een aantal conclusies. In 2002 kenden de vier LKC's ongeveer evenveel aangesloten scholen. Sinds 2002 is het aantal aangesloten scholen bij de LKC onderwijs gestegen en bij de katholieke en protestants-christelijke klachtencommissies afgenomen. Inmiddels is het aantal aangesloten scholen bij de LKC onderwijs duidelijk hoger dan bij de andere LKC's.

Ten tweede zien we sterke fluctuaties in aantallen aangesloten scholen bij de LKC's tussen 2010 en 2011, waar de jaarverslagen geen nadere verklaring voor geven. Mogelijk wijst dit op een stijging van het aantal scholen dat bij een landelijke klachtencommissie is aangesloten, ten koste van het aantal eigen klachtencommissies.

Ten derde komt het aandeel aangesloten scholen bij de drie grote LKC's samen uit op ruim 80%, bij ongeveer 7500 instellingen in het primair onderwijs (basisonderwijs en speciaal onderwijs) en 660 in het voortgezet onderwijs. Samen met de scholen die bij de LKC voor het algemeen bijzonder onderwijs zijn aangesloten zou dat aandeel waarschijnlijk richting of over de 100% gaan[1]. Dit kan betekenen dat er sprake is van scholen die bij meerdere LKC's zijn aangesloten. We zijn in het onderzoek inderdaad een aantal (grote) besturen tegengekomen, die bij twee klachtencommissies zijn aangesloten. Vaak gaat het dan om fusies, waarbij bv de protestantse en katholieke scholen van hetzelfde bestuur bij verschillende commissies blijven aangesloten. Het is niet duidelijk in hoeverre dit dubbeltellingen oplevert in de jaarverslagen en aansluitinformatie van de LKC's.

Naast het beeld van de jaarverslagen hebben we de schoolleiders in onze enquête ook gevraagd bij welk type klachtencommissie ze zijn aangesloten. Eén basisschool had geen klachtencommissie.

[1] Op basis van een extrapolatie van de gegevens van 2002.

Tabel 4.2 Scholen (n=298): Is uw school aangesloten bij een LKC, regionale klachtencommissie of heeft u een eigen klachtencommissie?

	Basis onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Aangesloten bij een LKC	55%	66%	55%	58%
Aangesloten bij een regionale klachtencommissie	11%	4%	3%	7%
Een eigen bestuursklachtencommissie	25%	26%	35%	28%
Anders namelijk	2%	3%	1%	2%
Weet niet	6%	1%	7%	5%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Binnen alle sectoren is de meerderheid van de scholen aangesloten bij een landelijke klachtencommissie. Binnen het basis- en speciaal onderwijs is dit 55 procent, en binnen het voortgezet onderwijs ligt het aandeel op tweederde van de scholen. 7% van de scholen is aangesloten bij een regionale klachtencommissie, met name in het basisonderwijs. Een op de twintig schoolleiders weet niet bij welke klachtencommissie de school of het bestuur is aangesloten.

Tabel 4.3 Scholen (n=172): Bij welke LKC is uw school aangesloten?

	Basis onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
LKC Onderwijs	18%	47%	22%	27%
LKC Christelijk Onderwijs	31%	22%	32%	29%
LKC Katholiek Onderwijs	21%	4%	29%	18%
LKC Islamitisch Onderwijs	0%	2%	0%	1%
LKC Algemeen Bijzonder Onderwijs	10%	16%	10%	12%
Een gereformeerd LKC	4%	0%	5%	3%
Anders namelijk	5%	4%	2%	4%
Weet niet	12%	4%	0%	7%

Binnen het voortgezet onderwijs is het grootste deel van de scholen aangesloten bij LKC Onderwijs, binnen de andere twee sectoren zijn de scholen meer gelijk verdeeld over de verschillende LKC's. Op de vraag naar de reden van aansluiting bij de betreffende LKC zijn overwegend twee antwoorden gegeven. De ene helft van de schoolleiders geeft aan dat men vanwege de denominatie is aangesloten bij een bepaalde LKC. De andere helft geeft aan dat dit een bestuursbeslissing is geweest, of dat er in het verleden deze keuze gemaakt is.

Bestuursklachtencommissies

Tabel 4.2 liet zien dat binnen het basis- en voortgezet onderwijs een kwart van de scholen een eigen klachtencommissie heeft, binnen het speciaal onderwijs een derde van de scholen. Dit is vergeleken met de aansluitcijfers die de LKC's presenteren een verrassend hoog aantal. Ook uit de interviewronde met experts hadden we een lager aantal verwacht. Mogelijk wordt het aandeel door de schoolleiders overschat. Een andere mogelijkheid is dat scholen met een eigen klachtencommissie ook zijn aangesloten bij een LKC. Een voorbeeld hiervan is de stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs.

Aan de andere kant zijn we in dit onderzoek een aantal (vooral grotere) besturen tegengekomen met een eigen klachtencommissie. De Stichting Onderwijsgeschillen voert het secretariaat uit voor een aantal bestuursklachtencommissies in het VO en SO, zoals Auris, Kentalis en OSG Bijlmer. Ook zijn we een aantal andere scholen tegengekomen in dit onderzoek die een eigen klachtencommissie hebben. Voorbeelden hiervan zijn de Almeerse Scholengroep, stichting Carmelcollege, Ons Middelbaar Onderwijs (OMO), stichting Onderwijs Midden Limburg en Amarantis (tot 2012). Samen vertegenwoordigen deze besturen een groot aantal scholen in het voortgezet onderwijs. Daarmee zijn er sterke aanwijzingen dat de enquête inderdaad een hernieuwde opmars laat zien van klachtencommissies op bestuursniveau in vooral het voortgezet onderwijs.

Ter illustratie van de omvang en het aantal klachten van deze commissies: de klachtencommissie van OMO - met 34 scholen het grootste VO-bestuur - ontving tot 2009 per jaar 15 tot 20 klachten, waarvan er 4 tot 8 tot een zitting leiden. Over 2011 ontving de commissie 11 klachten, waarvan er 9 zijn terugverwezen naar de scholen en twee behandeld. Deze klachtencommissie neemt een algemene klacht pas in behandeling nadat de voorfase van klachtbehandeling op schoolniveau is doorlopen. Ook behandelt deze klachtencommissie geen zaken rond toelating, bevordering, schorsing of verwijdering.

Regionale klachtencommissies

Van de scholen die aangeven bij een regionale klachtencommissie aangesloten te zijn, is ruim de helft aangesloten bij KOMM Zuid-Nederland. Deze aantallen komen overeen met de informatie over het aantal aangesloten scholen van stichting KOMM. In 2011 waren er volgens het jaarverslag in totaal “ongeveer 450 scholen, met name basisscholen” bij deze regionale klachtencommissie aangesloten. Bij stichting KOMM werden in 2011 in totaal 17 klachten ingediend, waarvan er 13 zijn behandeld[1].

Andere regionale commissies zijn de klachtencommissie West-Friesland voor het PO en de klachtencommissie Noord-Holland (alleen VO). Ook hebben de PO- en VO-besturen in Den Helder gezamenlijk een klachtenregeling en –commissie opgesteld. Dit is een tussenvorm tussen een regionale en een bestuurlijke klachtencommissie.

Trend in de tijd

In hoeverre zien we verschuivingen in het aansluitgedrag van scholen? Als we de informatie van de schoolleiders over aansluitingen afzetten tegen de resultaten van een vergelijkbare enquête onder scholen uit 1999 en 2003, dan zien we dat het aandeel scholen dat is aangesloten bij een LKC eerst is toegenomen, en daarna weer is gedaald.

[1] Bron: jaarverslag stichting KOMM.

Tabel 4.4 Vergelijking soort klachtencommissie tussen 1999, 2002 en 2012 (bron: vragenlijstonderzoeken)

	1999	2002	2012
Aangesloten bij een LKC	57%	63%	58%
Aangesloten bij een regionale klachtencommissie	14%	18%	7%
Een eigen bestuursklachtencommissie	22%	14%	28%
Anders namelijk	7%	5%	2%
Weet niet			5%
Totaal	100%	100%	100%

Bron: Panteia en Vermaas 2003, p.24

In de periode 2000-2002 was 63 procent aangesloten bij een landelijke klachtencommissie, 18 procent bij een regionale klachtencommissie en 14 procent had een eigen klachtencommissie[1]. Inmiddels is het aandeel scholen met een eigen klachtencommissie weer gestegen.

4.2 Klachten en klagers

In hoofdstuk drie zagen we al dat het leeuwendeel van de vragen en klachten door scholen zelf wordt behandeld, doorgaans naar tevredenheid. Daarmee is er een kleine groep over die in potentie de stap naar de klachtencommissie wil zetten. Hoeveel klachten komen uiteindelijk terecht bij de onafhankelijke klachtencommissies?

Schoolperspectief

Tabel 4.5 Scholen (n=300): Heeft u in het vorig schooljaar met één of meerdere klachten te maken gehad die bij een klachtencommissie is/zijn ingediend?

	Basis-onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Klacht(en) ingediend bij klachtencommissie	5%	25%	11%	12%

Binnen het voortgezet heeft een kwart van de scholen in onze steekproef te maken gehad met één of meer 'officiële' klachten, klachten die bij een klachtencommissie zijn ingediend. Binnen het basisonderwijs gaat het om 5 procent en binnen het speciaal onderwijs heeft 11 procent van de scholen te maken gehad met klachten die bij een klachtencommissie zijn ingediend.
Dit aandeel is vergelijkbaar met de situatie tien jaar geleden. Toen had 8% van de scholen in het primair onderwijs en 39% van de scholen in het voortgezet onderwijs in de *twee* schooljaren daarvoor te maken gehad met een officiële klacht[2].

[1] Vermaas e.a 2003, p. 24.
[2] Vermaas e.a. (2003), p. 17. Onder 'officiële' klachten verstaan we (cf. Vermaas) klachten die zijn ingediend bij een klachtencommissie.

Van de acht scholen binnen het basisonderwijs hebben er zes (4 procent) te maken gehad met één klacht, en twee (1 procent) met twee klachten. In het onderzoek uit 2003, had 8 procent van de scholen in het basisonderwijs te maken met 1 klacht, en 1 procent met 2 of 3 klachten. Binnen het voortgezet onderwijs hebben 14 scholen (19 procent) te maken gehad met één klacht, drie (4 procent) met twee klachten en twee (3 procent) met vijf klachten. In het vorige onderzoek had 28 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs te maken met 1 klacht, en 11 procent met 2 of 3 klachten over de twee voorafgaande schooljaren. Binnen het speciaal onderwijs gaat het in alle gevallen om scholen die te maken hadden met één klacht die bij een klachtencommissie is ingediend.

De klachten waar deze 35 scholen mee te maken hadden afgelopen jaar bestreken de volle breedte van mogelijke onderwerpen. Binnen de sector voortgezet onderwijs gingen de meeste klachten over de pedagogische of didactische handelswijze, maar ook waren er veel klachten over veiligheid en schoolorganisatie.

De LKC's

Sinds geruime tijd publiceren de drie grotere LKC's een jaarverslag waarin verantwoording wordt afgelegd over hun functioneren.[1] Deze jaarverslagen bevatten onder meer overzichten van het aantal ingediende klachten, naar sector en het onderwerp.

Tabel 4.6 Aantal ingediende klachten LKC's 2010 en 2011

	Aantal ingediende klachten 2010	Aantal ingediende klachten 2011
LKC onderwijs, stichting onderwijsgeschillen	131	153
LKC voor het protestants-christelijk onderwijs	84	91
LKC voor het katholiek onderwijs	76	94
LKC voor het algemeen bijzonder onderwijs	24	nb
Totaal	337	(338)

Bron: jaarverslagen LKC's

De eerste jaren na de introductie van de kwaliteitswet steeg het aantal klachten bij de LKC's snel[2]. De afgelopen jaren ligt het aantal klachten echter vrij stabiel tussen de 300 en 400 klachten per jaar. In de jaren 2005 en 2006 werden er 341 klachten per jaar bij deze vier commissies samen ingediend[3]. In de twee schooljaren tussen 2000 en 2002 werden bij de vier LKC's samen 836 klachten ingediend[4]. We kunnen concluderen dat het aantal ingediende klachten bij de vier LKC's de afgelopen tien jaar redelijk stabiel is.

[1] De LKC VBS kon ondanks herhaalde verzoeken tot februari 2013 geen gegevens leveren over het aantal klachten in 2011. de LKC VBS publiceert ook niet jaarlijks een jaarverslag, het laatste openbare verslag is over 2009 en 2010. De kwaliteit van de verschillende jaarverslagen verschilt sterk.

[2] Cluitmans-Souren, mr. A. (2002) Klachtopvang op het niveau van de school en de behandeling van klachten door de klachtencommissie voor het katholiek onderwijs. *School & Wet*, nummer 5, 2002, Kluwer Alphen aan den Rijn

[3] Voor een overzicht van het aantal klachten tussen 2002 en 2007 Linda Welther (2007) C*laimcultuur? Waar? Scholen zijn niet bang voor klagende ouders,* Didactief nr 9, november 2007, pp 4-7.

[4] Bron: Vermaas ea 2003. Na 2002 zijn de LKC's klachten ook uniform gaan registreren (per klager, niet naar klachtonderdelen).

Wie zijn de klagers?
De klachtenregeling maakt het zowel voor ouders, personeel als leerlingen in het voorgezet (speciaal) onderwijs mogelijk om een klacht in te dienen. In de praktijk komt, naar schatting van de secretarissen van de LKC's, 90% van de klachten van ouders.

In de gesprekken kwam naar voren dat de kinderen van de klagende ouders vaak al niet meer op de school zitten waarover de klacht wordt ingediend. De LKC's gaan hier verschillend mee om. Bij de LKC voor het algemeen bijzonder onderwijs (VBS) worden klachten van ouders met een kind dat van school af is, niet-ontvankelijk verklaard, om “natrappen te voorkomen”. De andere drie commissies hanteren deze aanscherping op de wet niet. De LKC PC stelt zelfs dat bij het merendeel van de klachten de kinderen al van school af zijn.

Incidenteel komt er een leerling uit het voortgezet onderwijs met een klacht. Meestal zijn het ook in het voortgezet onderwijs de ouders die de klacht indienen. De LKC PC heeft - in afwijking van de wet - in haar reglement opgenomen dat een klager meerderjarig moet zijn om zelfstandig een klacht in te kunnen dienen.
Personeelsleden zetten af en toe de stap naar een LKC. De klachten hebben dan meestal te maken met bejegening vanuit de schoolleiding of ander personeel. Verklaringen die de LKC's geven voor deze lage aantallen personeelsleden zijn de (sterkere) rechtswegen die het personeel heeft om arbeidsrechtelijke beslissingen aan te vechten. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat personeelsleden zelf vooral aangeven er met de school of leidinggevende zelf uit te willen en kunnen komen. Ook speelt onbekendheid met de klachtencommissies nog een rol bij het personeel.

Personeelsleden zijn vaker bij de LKC's in de rol van “beklaagde”. Verschillende betrokkenen geven aan dat dit voor hen vaak een emotionele en beladen situatie is.

Naar sector
Het merendeel van de ingediende klachten in 2011 komt uit het basisonderwijs. Het grotere aantal scholen en besturen weegt ruimschoots op tegen het lagere aandeel scholen dat met een officiële klacht te maken heeft.

Tabel 4.7 Ingediende klachten naar sector (2011)

	bao	vo	mbo	so/vso	hbo	Totaal
LKC PC	59	26	2	4		91
LKC RK	60	23	2	8	1	94
LKC Onderwijs	72	63	11	7		153
LKC VBS*)	7	2		2		11
Totaal	198	114	15	21	1	349
	57%	33%	4%	6%	0%	100%

*Bron: jaarverslagen LKC's *) Van de LKC VBS is alleen van de in 2010 afgehandelde klachten de verdeling naar sector bekend*

Deze verhouding tussen de sectoren is nagenoeg gelijk aan de verhouding zoals in de periode 2002-2003 was (Vermaas ea. 2003).

Onderwerp
Waar gaan de klachten over, en in hoeverre is dat de afgelopen jaren veranderd? De toedeling van ontvangen klachten naar inhoudelijke categorieën verschilt tussen de LKC's. De stichting onderwijsgeschillen geeft in het jaarverslag over 2011 een overzicht van de afgelopen vier jaren, waarbij de verhouding tussen de onderwerpen redelijk stabiel is, op twee punten na. Zij zien in 2011 een stijging van klachten over de manier waarop scholen omgaan met klachten. Ook is in 2011 het aantal klachten over communicatie weer gestegen na een daling in 2010.

Tabel 4.8 Verdeling klachten LKC Onderwijs naar onderwerp – in %

	%
onderwijskundige begeleiding	17%
communicatie	24%
schoolorganisatie	20%
optreden tegen leerling	10%
Veiligheid	14%
klachtbehandeling	15%

Een terugblik op verschillende jaarverslagen van de LKC PC en RK laat zien dat er over de jaren heen vooral een daling is waar te nemen in het aandeel klachten over onbehoorlijk bestuur.

Tabel 4.9 Verdeling klachten LKC PC en RK naar onderwerp, diverse jaren - percentages

	RK 2001	PC 2005	RK 2009	PC 2011	RK 2011
I. Pedagogische of didactische handelwijze	23%	29%	40%	25%	45%
II. Onbehoorlijk bestuur/beleid: Informatie gescheiden ouders, klachtafhandeling, communicatie, financiële zaken	38%	33%	26%	14%	15%
III. Bevordering van de leerlingen : toetsing, toelating, doorverwijzing, plaatsing en beoordeling	9%	17%	16%	16%	17%
IV. Sancties tegen de leerlingen	13%	6%	8%	17%	5%
V. Discriminatie, pesten, veiligheid op school, agressie en geweld, seksuele intimidatie	17%	12%	7%	24%	11%
VI. Arbeidsrechtelijk	0%	3%	0%	3%	0%
Overig	0%	0%	2%	0%	7%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: diverse jaarverslagen, bewerking Panteia

Uit de jaarverslagen en de gesprekken met de secretarissen zijn daarnaast wat losse trends op te maken.

- De LKC PC ziet dat in 2011 het aantal klachten over een "*onveilig schoolklimaat onveranderd hoog blijft*".
- Meerdere commissies geven aan dat er de afgelopen jaren steeds meer klachten zijn over hoe scholen omgaan met meldingen bij het advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK).
- Een blik op eerdere jaarverslagen laat zien dat sinds een aantal jaren er relatief veel klachten zijn over de begeleiding van leerlingen die bijzondere zorg nodig hebben. Dan gaat het bijvoorbeeld over begeleiding voor leerlingen met dyslexie of de pedagogische aanpak bij leerlingen met ADHD. *"Daar doen scholen veel aan, maar lang niet altijd op de juiste manier."*
- Vroegen gingen veel klachten over (ongewenste) intimiteiten, nu komen die klachten niet meer bij de LKC's, omdat er een wettelijke meld- en aangifteplicht is.
- Ook de informatievoorziening van scholen naar gescheiden ouders is een onderwerp dat vaker terugkomt.
- Men constateert dat klachten over wat scholen wel of niet doen tegen pesten per jaar op en neer gaan, maar dat het onderwerp altijd wel terugkomt.

Twee aspecten die alle commissies duidelijk zien, is dat bijna alle klachten wel een component over communicatie bevatten. Naast de grond van de klacht zelf gaat het vaak om de bejegening en omgang met de klacht zelf. Tot slot geven alle secretarissen aan dat de klachten die op de zittingen langskomen steeds ingewikkelder worden. Men beoordeelt dat als een goede ontwikkeling, omdat het aangeeft dat scholen in staat zijn om de meer eenduidige klachten zelf goed af te handelen. Wel is het gevolg hiervan dat de commissies en secretariaten meer tijd per klacht kwijt zijn.

Ook aan de schoolleiders hebben we gevraagd of zij de afgelopen vijf jaar belangrijke verschillen of ontwikkelingen zien in de klachten die zij krijgen.

Tabel 4.10 Scholen (n=300): Ziet u de afgelopen 5 jaar nog belangrijke verschillen/ontwikkelingen in de klachten die uw school krijgt?

	Basis-onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Ziet verschillen/ontwikkelingen in de klachten	43%	63%	28%	44%

Tweederde van de scholen in het voortgezet onderwijs zien de afgelopen vijf jaar belangrijke veranderingen. De belangrijkste trend die door tweederde van de scholen wordt genoemd, is dat ouders mondiger geworden zijn: ze klagen sneller en meer en stellen hogere eisen aan de school, soms ten onrechte. Daarnaast merkt een deel van de scholen op dat er een bredere trend is dat de samenleving juridiseert: "ouders lossen klachten niet samen met de school op, maar komen gelijk met een advocaat aanzetten".

Er zijn ook scholen die aangeven dat er juist minder geklaagd wordt. Zij geven hiervoor als reden dat zij goed communiceren met de ouders en de ouders bij de school betrekken. Op deze manier zijn zij de klachten voor.

We concluderen dat ouders vooral in het voorgezet onderwijs mondiger zijn geworden, maar dat er weinig veranderingen zijn in de onderwerpen waarmee klagers bij de landelijke klachtencommissies terechtkomen. De enige structurele trend uit de jaarverslagen is een verschuiving van klachten over schoolbeleid naar klachten over begeleiding en ondersteuning. Monitoronderzoek onder ouders laat ook weinig verschillen zien tussen 2009 en 2012 in onderwerpen van klachten[1]. De LKC's zien dat klachten die hen bereiken ingewikkelder worden.

Gegrond of niet gegrond?

Het aantal ingediende klachten is groter dan het aantal inhoudelijk beoordeelde klachten. Een groot deel van de ingediende klachten wordt gedurende het traject ingetrokken. Dit heeft er vooral mee te maken dat de secretariaten van de LKC's bij een ingekomen klacht in overleg met klagers en het bevoegd gezag vragen of er nog mogelijkheden zijn om de klacht op school- of bestuursniveau op te lossen. De LKC PC doet dit structureel en concludeert dat dit voor ongeveer een derde van de klachten lukt:

"Een ingekomen klacht wordt altijd naar de directie en het bevoegd gezag gestuurd voor een reactie, met de vraag of zij nog mogelijkheden zien de klacht op schoolniveau of bestuursniveau op te lossen. In 2011 heeft dit geresulteerd in 31 klachten die alsnog op schoolniveau zijn opgelost"

De LKC RK geeft aan dat *"ongeveer de helft van de ingediende klachten niet [wordt] gehandhaafd of tussentijds ingetrokken. Van een klein deel daarvan wordt de Commissie duidelijk dat klagers alsnog overeenstemming hebben bereikt met de aangeklaagde of met de school."* De LKC onderwijs noteert:*"de laatste jaren blijkt ongeveer 40% van de ingediende klachten in de loop van het traject bij de LKC te worden ingetrokken."*

Naast het bereiken van overeenstemming, gebeurt het ook dat klagers hun klacht na het indienen niet doorzetten, geschrokken door de formele reactie en vereisten die aan het indienen van een klacht zijn verbonden.

In 2011 zijn meer dan 350 klachten ingediend bij de vier grotere landelijke klachtencommissies (zie tabel 4.7). Daarvan zijn er 129 voor de inhoudelijke behandeling teruggetrokken door de klager. Daarnaast wordt een deel van de klachten niet-ontvankelijk verklaard, in 2011 gebeurde dat 26 maal. Ook is een aantal klachten wel ingediend, maar is de behandeling nog niet afgerond aan het einde van het verslagjaar (27). Uiteindelijk hebben in 2011 de vier commissies over 189 klachten - ongeveer de helft van de ingediende klachten – een inhoudelijk oordeel uitgesproken.

---

[1] De Bruin, G. ea. (2012) *Monitor ouderbetrokkenheid in het po, vo en mbo, tweede meting* Ecorys/Oberon, Rotterdam/Utrecht.

Tabel 4.11 Gegrond of ongegrond? (aantal klachten 2011)

	Gegrond	Deels gegrond	Ongegrond	Totaal uitspraken
LKC PC	16	15	24	55
LKC RK	9	18	12	39
LKC Onderwijs	15	47	22	84
LKC VBS (2010)		8	3	11
Totaal	40	88	61	189
%	21%	47%	32%	100%

Gemiddeld wordt een derde van de klachten ongegrond verklaard. Bijna de helft deels gegrond en deels ongegrond, omdat een klacht meestal bestaat uit meerdere onderwerpen of klachtonderdelen. Gemiddeld wordt een vijfde van de klachten volledig gegrond verklaard. Deze verhoudingen verschillen tussen de LKC's. De LKC PC beoordeelde bijna de helft van de klachten in 2011 ongegrond, bij de LKC onderwijs was dit een kwart.
Over de periode 2000-2002 was de verhouding tussen de oordelen ongegrond en (deels) gegrond 40 om 60 procent[1]. Daarmee is er sprake van een lichte daling de afgelopen tien jaar in het aantal ongegrond verklaarde klachten.

4.3 Functioneren LKC's en aanbevelingen werkgroep Kotte

In 2006 hebben de gezamenlijke onderwijsorganisaties de Werkgroep Kotte ingesteld om te inventariseren welke verbetermogelijkheden en actiepunten mogelijk waren binnen het wettelijk kader. De voorstellen van deze werkgroep gingen over de verbetering van het voortraject tot een klacht (voorlichting, contact- en vertrouwenspersonen en scholen personeel), over de uniformering van de behandeling van klachten door de commissies en over de nazorg na afloop van een klacht. Wat is hierover te zeggen op basis van dit onderzoek?

Voortraject en voorlichting
Na de adviezen van de werkgroep Kotte is aan scholen voorlichtingsmateriaal over de klachtenregeling over de omgang met klachten verstrekt. Ook zijn aanbevelingen over het instellen van een contactpersoon en (twee) vertrouwenspersonen gedaan. Het effect hiervan is wellicht zichtbaar in het feit dat alle scholen een klachtenregeling hebben, en dat veel – maar niet alle - scholen informatie hierover hebben opgenomen in de schoolgids. Ook zijn er nu substantieel meer scholen met zowel contact- als vertrouwenspersonen dan in 2002.
Het is op basis van dit onderzoek niet met zekerheid te bepalen in hoeverre deze specifieke voorlichting vanuit de besturenorganisaties hieraan heeft bijgedragen, maar het is aannemelijk dat deze inspanningen hebben geleid tot een betere bekendheid van de klachtenregeling bij de scholen.

[1] Vermaas ea. (2003).

Alle klachtencommissies die we hebben gesproken sturen de klagers in het voortraject informatie over de procedure en verwijzen naar de eigen website voor meer informatie. Ook verwijst tenminste één LKC (LKC PC) klagers naar een ouderorganisatie voor meer informatie en ondersteuning.
In het kader van voorlichting over het eigen functioneren en eerdere uitspraken, publiceren de drie grotere LKC's sinds geruime tijd een openbaar toegankelijk jaarverslag.[1] De stichting onderwijsgeschillen publiceert de inhoudelijke adviezen van de commissie daarbij na drie maanden geanonimiseerd en in verkorte vorm op haar website, met een link naar een uitgebreider verslag van de klachtenprocedure. Daarnaast publiceert de stichting recent publiek geworden uitspraken via een digitale maandelijkse nieuwsbrief. Ook de landelijke klachtencommissies voor het katholiek onderwijs en het protestants-christelijk onderwijs publieren sinds enige tijd de uitspraken van hun commissies op een gezamenlijke website, eveneens anoniem en enkele maanden na de uitspraak[2].
De LKC VBS publiceert vooralsnog geen adviezen op een website. Het meest recente jaarverslag van deze commissie is over de jaren 2009 en 2010. In dat jaarverslag wordt een beknopte weergave van de oordelen over die twee jaren weergegeven.
Van de klachtencommissie voor het gereformeerd onderwijs is geen jaarverslag te vinden op de website van de klachtencommissies voor het bijzonder onderwijs, www.gcbo.nl. Op de website zijn alleen twee klachten uit 2010 weergegeven.

De verwachting die de commissie Kotte uitsprak, dat omgang met klachten een onderwerp voor jaarlijkse bijscholing zou zijn, lijkt niet gerealiseerd. Onderzoek naar bij- en nascholing laat zien dat onderwijzend personeel vooral in pedagogisch en didactische richting bijschoolt. Een kwart tot een derde van het onderwijspersoneel in po en vo heeft de afgelopen twee jaar scholing gevolgd op het gebied van persoonlijke ontwikkeling, waaronder communicatie[3]. Structurele bijscholing voor personeel op de omgang met klachten lijkt niet aan de orde.

Uniformering behandeling klachten

Het tweede doel van een aantal actiepunten zoals benoemd door de werkgroep Kotte is dat de klachtencommissies op een eenduidige wijze gaan werken. De secretarissen van de vier grote LKC's komen onder meer hiertoe tweemaal jaarlijks bijeen. Landelijk is er in 1998 een breed gedragen modelklachtenregeling opgesteld. De LKC's zijn nu gezamenlijk bezig om deze modelregeling te herzien.
Ook is gezamenlijk een kwaliteitsstandaard opgesteld[4], maar van certificering (externe toetsing van de eigen werkwijze) zoals genoemd door de Werkgroep is geen sprake. Wel heeft een aantal commissies de huishoudelijk reglementen de afgelopen jaren aangepast, bijvoorbeeld op het punt van versnelde behandeling, beroep op het niet-ontvankelijk verklaren van een klacht door de voorzitter en de mogelijkheid om te klagen over de handelwijze van een commissielid.

---

[1] De LKC VBS kon ondanks herhaalde verzoeken tot februari 2013 geen gegevens leveren over het aantal klachten in 2011. de LKC VBS publiceert ook (nog) niet jaarlijks een jaarverslag, het laatste openbare verslag van juni 2011 is over de twee jaren 2009 en 2010. De kwaliteit van de verschillende jaarverslagen verschilt sterk.
[2] Zie www.onderwijsgeschillen.nl en www.gcbo.nl
[3] Research voor beleid (2011) Tussenmeting convenant leerkracht, Zoetermeer 2011, p 26.
[4] Een zogenaamde "proeve van kwaliteitseisen".

De uniformering is vooral vanuit de secretariaten gestuurd. Er is lang weerstand geweest van de voorzitters van de commissies tegen de juridisering die het gevolg was van deze procedurele uniformering, waardoor dit proces de afgelopen jaren langzaam is gevorderd. Ondanks deze uniformering zijn er nog steeds verschillen in werkwijze van de commissies. Het gaat onder meer over de ontvankelijkheid van klachten van ouders waarvan het kind niet meer op school zit, of de ontvankelijkheid van klachten van minderjarige leerlingen. Ook oordelen de commissies verschillend over de ontvankelijkheid van klachten rondom de toelating van leerlingen. De ene commissie stelt dat de klager dan nog niet verbonden is aan de school waarover wordt geklaagd, terwijl de andere hier soepeler mee omgaat.

Ook intern verschilt het functioneren en kwaliteitsbeleid van de LKC's. Er zijn bijvoorbeeld verschillen in frequentie van zittingen, benoemingsprocedures en maximale leeftijden voor commissieleden per LKC, voor zover deze al zijn vastgelegd. Soms spelen ouderorganisaties een rol in de benoeming van commissieleden, maar doorgaans niet. De ene LKC evalueert commissieleden na hun zittingstermijn, bij anderen is sprake van automatische herbenoeming. Verschillende experts die met meerdere commissies te maken hebben, geven aan dat de kwaliteit van de inhoudelijke behandeling verschilt per commissie.

Nazorg

De werkgroep Kotte formuleerde tenslotte een aantal aanbevelingen rondom een zorgvuldige afwikkeling van uitspraken. De LKC's geven in de interviews aan dat hun eigen mogelijkheden beperkt zijn na het uitspreken van een advies. Enkele secretarissen bellen weleens met een school om te informeren, maar daar is geen wettelijke basis voor. Bovendien, geven de secretarissen aan, wat kan de commissie doen als men hoort dat een advies niet wordt opgevolgd?

"Nazorg is wel mooi streven, maar daar kan men in de praktijk niets mee. Als je contact opneemt, geef je alleen maar valse hoop"

Een van de aandachtspunten bij de afwikkeling is snelle actie door het bevoegd gezag, het bieden van de mogelijkheid tot een gesprek en het informeren van de MR. De indruk vanuit de LKC's is dat de meeste besturen reageren op de uitgebrachte adviezen. Waar men reageert, is dat doorgaans wel positief, het bestuur zegt de adviezen op te pakken.
Een grote meerderheid van 83 procent van de groep schoolbesturen die met een (deels) gegrond verklaarde klacht had te maken in 2011, heeft inderdaad de klachtencommissie geïnformeerd over het wel of niet overnemen van het oordeel en eventuele aanbevelingen. Negen procent heeft dit niet gedaan, nog eens negen procent weet dit niet.

Uit een recent onderzoek naar de doorwerking van de adviezen van de LKC onderwijs blijkt dat van afrondende gesprekken geen sprake is[1]. De andere LKC's hebben hier geen zicht op, maar ook zij geven aan dat een groot deel van de (kinderen van de) klagers op het moment van de behandeling bij de LKC niet meer aan de school is verbonden.

---

[1] R. van Schoonhoven en M. Keijzer (2011) *Klagen kan verbeteren,* Actis Onderzoek, in opdracht van de stichting onderwijsgeschillen, pagina 39/40.

Zware procedure
Vanuit de klachtencommissies zelf wordt aangegeven dat de procedures door een deel van de klagers en door aangeklaagde docenten als emotioneel zwaar en belastend wordt ervaren. Dit is in lijn met de indrukken die de verschillende ouderorganisaties hebben in hun contact met ouders die de stap naar de klachtencommissie zetten of overwegen. De stap naar een (landelijke) klachtencommissie wordt als erg zwaar gezien door de doelgroep, ook omdat schoolbesturen in hun beleving steeds vaker advocaten meenemen naar de zittingen. Deze zware procedure levert vervolgens alleen maar een advies op. Tenslotte worden de bestuursklachtencommissies en de LKC's die door een besturenorganisatie in stand worden gehouden, door een deel van de ouders niet als onafhankelijke partij gezien. In de praktijk raden zowel ouder- als leerlingorganisaties hun achterban zoveel mogelijk af om een klacht bij de klachtencommissie in te dienen.
In deze evaluatie was het niet mogelijk om de ervaringen van klagers over de landelijke klachtencommissies systematisch te verzamelen, maar alle bevindingen ondersteunen de conclusies uit het recente evaluatieonderzoek van de LKC onderwijs, dat met de huidige inrichting van de klachtencommissies de doelen genoegdoening en conflictoplossing niet optimaal zijn gediend.

Mediation
Een van de mogelijkheden om het conflictoplossende karakter van de klachtbehandeling te versterken, is het aanbieden van *mediation*, bemiddeling vanuit de landelijke klachtencommissies. Dit is niet geformaliseerd in wetgeving, maar de secretarissen gaven in onze gesprekken wel aan dat ze regelmatig een soort bemiddelende rol spelen. Zo zijn er die na het indienen van een klacht telefonisch contact opnemen met klager of school, om te overleggen over de procedure. Of men verwijst een klacht eerst terug naar de school, en houdt daarbij de klacht aan, zodat partijen er onderling nog eens naar kunnen kijken. Dit gebeurt bij de meeste commissies op basis van een inschatting die de secretarissen maken. Daarbij speelt bij enkele commissies de termijn tot de volgende zitting van de commissie mee.
De secretarissen geven ook aan dat stijlverschillen tussen de voorzitters van de commissie bepalend kunnen zijn: "d*e ene lukt het regelmatig om partijen bij elkaar te krijgen, andere proberen dat niet".*

De LKC onderwijs is in 2011 begonnen aan een pilotproject om structureel *mediation* aan te gaan bieden. Een secretaris en een van de voorzitters zijn gecertificeerd mediator en kunnen een school bezoeken, als beide partijen dat willen. Zij zien met name mogelijkheden voor mediation bij die klachten "*waarvan je weet dat een uitspraak het conflict niet oplost"*.

4.4 Doorwerking klachten op kwaliteit scholen

De klachtenregeling heeft als belangrijk doel een bijdrage leveren aan het kwaliteitsbeleid van scholen. Een essentiële vraag daarbij is in hoeverre uitspraken van de klachtencommissies effect hebben op het schoolbeleid? In een specifieke aanvullende telefonische enquête hebben we 39 besturen die te maken hebben gehad met een gegrond of deels gegrond verklaarde klacht in 2011 over dit onderwerp bevraagd.

Doorwerking
Op de vraag of de aanbevelingen van de klachtencommissie invloed hebben gehad op het beleid van de school antwoordt tweederde van de besturen positief. De overigen zeggen dat dit niet het geval is (29%) of weten het niet (6%).

Tabel 4.12 Heeft de aanbeveling van de klachtencommissie ook invloed gehad op het beleid van de school? (n=34)

	N	%
Ja	22	65%
Nee	10	29%
Weet niet	2	6%

De aanpassingen die scholen na de aanbeveling maken, hebben veelal te maken met het verbeteren van de communicatie. Die communicatieverbetering bestrijkt een grote variatie aan onderwerpen. Van “mails ook in de vakanties beantwoorden”, “de ouder informatie geven over afrekening van de schoolreis” en “ouders en personeel beter informeren over de invoering van het continurooster” tot “de informatievoorziening aan derden verbeteren”. In dit laatste geval gaat het verschillende keren om afspraken over de manier waarop Bureaus Jeugdzorg of de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling worden geïnformeerd.
“Met betrekking tot de informatieverstrekking hebben wij afgesproken dat het gebeurt met toestemming van de ouders en dat de aard van de informatie zo objectief mogelijk is. Dit alles heeft betrekking op het meldpunt kindermishandeling, bureau Jeugdzorg en andere instanties.”

“De procedure voor het doen van een zorgmelding bij Bureau Jeugdzorg is aangepast.”

“We hebben bijvoorbeeld met het AMK om de tafel gezeten en met de vertrouwenspersoon. Vervolgens heeft dat bij de meerdere scholen plaatsgevonden en hebben we besproken, hoe leren we daarvan en hoe kunnen we daar mee omgaan in de toekomst. En hoe belangrijk de communicatie.”

Andere aanpassingen die vaak zijn genoemd, zijn het opstellen of aanpassen van protocollen en procedures. Voorbeelden hiervan zijn het echtscheidingsprotocol (3 maal genoemd), pestprotocol (3), protocol rapportvergaderingen, protocol douchen na gym en procedures die worden toegepast bij verwijdering.

De aanpassing op papier is een eerste noodzakelijke, maar niet voldoende stap. Een aantal keer hebben scholen niet alleen hun beleid aangepast, maar de aanbevelingen ook vertaald in concrete vervolgstappen of acties.

“De bespreking van rapporten en de relatie mentor/ouder is gewijzigd. Wij hebben gemeld in de kernteams dat zij transparante informatie aan de ouders moeten geven. Als een leerling op zittenblijven staat gaan we dat zeggen en niet eerst andere mogelijkheden benoemen, hoe het allemaal nog in orde kan komen. De mentor heeft voor de overgangsvergadering een gesprek met de ouders, waarin hij de diverse mogelijkheden verkent. In het verleden kon het weleens gebeuren dat dit voor ouders een complete verrassing was.”

“We hebben gekeken naar de procedure bij verwijdering. Waar is het in het verleden misgegaan en hoe kunnen wij dit in de toekomst voorkomen. Met name de opbouw van het dossier.”

“In het team besproken, het wordt gebruikt als een leerervaring waaruit lessen worden getrokken voor de toekomst. Er wordt zorgvuldiger taalgebruik toegepast in de dossiers van de leerlingen”.

“Externe adviseur, uitgebreide evaluatie over wat er anders had gekund en hoe in de toekomst hiermee om te gaan.”

Scholen geven ook aan dat ze niet altijd aanbevelingen willen of kunnen opvolgen. De onderwerpen waar *geen* sprake is geweest van beleidsaanpassing zijn:
- sancties/straf, schorsen of verwijderen (4)
- informatievoorziening/klachtafhandeling (2)
- anders (3)
- manier van omgaan met resultaten (1)

“De klachtencommissie was van mening dat de procedure van de leerlingverdeling toegepast door de schooldirecteur niet transparant genoeg was. Ik vond de toegepaste procedure echter wel transparant.”

Klachtencommissies en scholen signaleren dat een deel van de klachten gaat over gedragingen of beslissingen die niet zijn terug te draaien. De procedure levert dan een oordeel op dat iets onzorgvuldig is geweest. Daar kan de school wel iets mee doen, maar levert zelden een tevreden gevoel op bij de klager, aldus een secretaris:

“Klagers zijn meestal niet geïnteresseerd in het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Men wil excuses, genoegdoening en soms (financiële) compensatie. Doelen die niet overeenkomen met het doel van de klachtenregeling.”

5 Ervaringen

In dit hoofdstuk brengen we de ervaringen vanuit verschillende groepen belanghebbenden bij de klachtenregeling in beeld:

- Hoe oordeelt men over de klachtenregeling, meer specifiek het functioneren van de klachtencommissies?
- In welke mate brengt de klachtenregeling een administratieve last voor scholen met zich mee?
- Hoe efficiënt wordt de klachtenregeling PO/VO op het moment uitgevoerd?
- Waar zitten knelpunten en welke verbetersuggesties worden er gedaan?

Om deze vragen te beantwoorden, gebruiken we de resultaten van de verschillende enquêtes onder scholen, ouders, leerlingen en personeel.

5.1 Oordeel functie klachtenregeling

Aan de hand van een aantal stellingen is aan de schoolleiders gevraagd wat zij vinden van de huidige functie van de klachtenregeling.

Tabel 5.1 Scholen(n=300): Oordeel klachtenregeling

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens	Weet niet
Een klachtenregeling dwingt de school om serieus met klachten om te gaan	24%	60%	6%	9%	1%	0%
Een klachtenregeling is een goede manier om advies te krijgen over klachten van een onafhankelijk orgaan	12%	66%	12%	8%	0%	2%
Escalatie van klachten kan voorkomen worden als de klachtencommissie eerst bemiddeling tussen klager en aangeklaagde als instrument in zou zetten	23%	58%	7%	10%	1%	1%
De klachtenregeling leidt tot juridisering van klachten die ook op schoolniveau afgehandeld kunnen worden	5%	35%	18%	37%	1%	3%
Het is goed dat de klachtenregeling wettelijk is vastgelegd	24%	73%	2%	2%	0%	0%
Een verplichte klachtenregeling is een onnodige administratieve last	1%	7%	7%	78%	6%	1%
Wij zijn tevreden over de wettelijke klachtenregeling	6%	75%	11%	2%	1%	5%

Bijna alle stellingen laten een grote tevredenheid onder schoolleiders zien over het functioneren van de klachtenregeling. 83% van de scholen is tevreden of zeer tevreden over de wettelijke klachtenregeling. Dit geldt in gelijke mate voor scholen uit alle sectoren.
Het enige aandachtspunt in de stellingen is dat 40 procent van de scholen vindt dat de klachtenregeling leidt tot juridisering van klachten die ook op schoolniveau afgehandeld kunnen worden.

Scholen in het voorgezet onderwijs zijn iets vaker kritisch over de klachtenregeling. Zo vindt 19 procent niet dat een klachtenregeling een goede manier is om advies te krijgen over klachten van een onafhankelijk orgaan, in het basis en speciaal onderwijs is dit respectievelijk 7 procent en 1 procent. Daarnaast denkt binnen het voortgezet onderwijs 21 procent dat escalatie van klachten niet voorkomen kan worden als de klachtencommissie eerste bemiddeling tussen klager en aangeklaagde in zou zetten, dit is binnen het basis en speciaal onderwijs lager, namelijk respectievelijk 5 procent en 11 procent.

Vijf van deze stellingen zijn in 2003 ook voorgelegd aan scholen. De meeste scores zijn over de tijd (ongeveer) gelijk gebleven. Scholen zien de klachtenregeling nu vaker als een goede manier om advies te krijgen over klachten van een onafhankelijk orgaan (78% tegenover 67% in 2003). Ook is de overall tevredenheid van scholen over de wettelijke klachtenregeling gestegen, in het primair onderwijs van 52% naar 77% en in het voortgezet onderwijs van 67% naar 79%.

In eerder kwantitatief onderzoek zijn de doelgroepen van de klachtenregeling niet dit soort stellingen voorgelegd. Daarom hebben we leerlingen, ouders en personeel een aantal vergelijkbare stellingen voorgelegd, zowel over het functioneren van de klachtafhandeling op school als over de klachtenregeling.

Tabel 5.2 Leerlingen (n=401), ouders (n=804) en onderwijspersoneel (n=800): Oordeel klachtenregeling - % (zeer) mee eens.

	Leerling	Ouder	Onderwijs personeel
De school neemt klachten serieus	50%	63%	70%
Ik vind het goed dat er een klachtenregeling op mijn school is	58%	80%	84%
De klachtenregeling dwingt de school om serieus met klachten om te gaan	50%	75%	78%
Het is goed dat de klachtenregeling in de wet is vastgelegd	73%	83%	86%
Ik vind het goed dat ook werknemers gebruik kunnen maken van de klachtenregeling	-	-	90%

Leerlingen zijn het minst tevreden over de klachtafhandeling en de klachtenregeling. Dit komt mede doordat op alle stellingen (met uitzonderingen van de stelling ‘het is goed dat de klachtenregeling in de wet is vastgelegd’) ongeveer een derde neutraal antwoordt.

Van de leerlingen is bijvoorbeeld de helft ervan overtuigd dat de school klachten serieus neemt. Dit is bij ouders en het onderwijspersoneel duidelijker hoger; namelijk respectievelijk 63 procent en 70 procent.

Een grote meerderheid van de respondenten van alle groepen vindt het goed dat de school een klachtenregeling heeft en dat dit in de wet is vastgelegd. Ook ziet men dat het hebben van een klachtenregeling effect heeft op de manier waarop scholen met klachten omgaan. Maar liefst 90 procent van het onderwijspersoneel vindt het goed dat ook werknemers gebruik kunnen maken van de klachtenregeling.

5.2 Oordelen over functioneren klachtencommissies

In de telefonische enquête onder schoolleiders hadden 40 scholen te maken gehad met klachten die bij een klachtencommissie zijn ingediend. Allereerst vroegen we deze scholen naar hun tevredenheid over het advies van de klachtencommissie.

Tabel 5.3 Scholen(n=40): In welke mate bent u tevreden over het advies van de klachtencommissie?

	Basis-onderwijs	Voortgezet onderwijs	Speciaal onderwijs	Totaal
Zeer tevreden	38%	60%	14%	48%
Tevreden	62%	36%	86%	50%
Neutraal	0%	4%	0%	2%
Ontevreden	0%	0%	0%	0%
Zeer ontevreden	0%	0%	0%	0%

Alle scholen in onze steekproef die te maken hebben gehad met de procedure bij een klachtencommissie in het schooljaar 2011-2012, zijn tevreden of zeer tevreden over het advies van de klachtencommissie. Binnen het voortgezet onderwijs antwoordt één school neutraal. Ook de 10 scholen waarbij de klacht gegrond is verklaard zijn dus tevreden over het advies dat de LKC heeft gegeven.

In hun toelichting wordt duidelijk dat de meeste scholen tevreden zijn met het advies van de klachtencommissie, omdat zij in het gelijk zijn gesteld of omdat de klacht niet ontvankelijk in verklaard. Daarnaast wordt genoemd dat er goed hoor en wederhoor is toegepast door de klachtencommissie. De acties die ondernomen zijn naar aanleiding van de uitspraak dat een klacht gegrond was, zijn zeer specifiek gericht op de betreffende klacht.

Kwaliteitsaspecten
Vervolgens is alle scholen die waren aangesloten bij een van de landelijke of regionale klachtencommissies gevraagd het werk van die commissie te beoordelen op een aantal aspecten. Afhankelijk van de vraag kon een kwart tot de helft van de respondenten dit niet beoordelen.

Tabel 5.4 Scholen: Stellingen over klachtencommissie (exclusief weet niet)

	Zeer goed	goed	Voldoende	Matig	Slecht	n
Communicatie vanuit de commissie	6%	68%	19%	7%	1%	90
De snelheid van werken van de commissie	6%	51%	23%	15%	4%	78
De objectiviteit van het advies van de commissie	12%	65%	15%	8%	0%	75
De bruikbaarheid van het advies voor de klager	8%	55%	31%	3%	3%	62
De bruikbaarheid van het advies voor de school	8%	57%	24%	8%	4%	76

De scholen met een mening hebben een overwegend positief beeld van de klachtencommissies. Het is daarbij wel opvallend dat een relatief groot deel van de scholen, ondanks hun aansluiting bij een regionale of landelijke commissie, weinig weten over het functioneren van deze commissie. Slechts enkele scholen beoordelen de aspecten als slecht. Wel beoordeelt een vijfde van de scholen de snelheid van werken van de commissie als matig of slecht.
In vergelijking met 2003 zijn scholen meer tevreden over de snelheid van werken en de communicatie vanuit de klachtencommissies.

De groep scholen in de enquête over doorwerking van adviezen op het beleid van scholen, hebben we ook gevraagd naar hun oordeel over het functioneren van de LKC's. Zij hebben recent ervaringen opgedaan met de LKC's en zijn op alle onderwerpen uit tabel 5.4 overwegend tevreden. Driekwart van deze 39 respondenten is bijvoorbeeld (zeer) tevreden over de snelheid van behandeling door de klachtencommissie. Vier bestuurders zijn (zeer) ontevreden hierover. Drie van hen vinden dat er teveel tijd overheen is gegaan voordat er een uitspraak kwam:

"Wij waren benieuwd naar uitspraak en aanbevelingen van de commissie. Deze lieten nogal lang op zich wachten. Er was ook geen tijdsperiode aangegeven."

Eén bestuur zegt juist dat het veel te snel is gegaan.
"De klacht werd een week voor de zomervakantie ingediend en binnen die week was daar een oordeel. Zij hadden meer tijd moeten nemen. De commissie heeft voornamelijk naar de ouders geluisterd."

Vijftien procent van deze groep is (zeer) ontevreden over de uitleg en informatie van de commissie en tien procent is ontevreden over de neutraliteit van de commissie.

"Klagers worden in de gelegenheid gesteld om het woord te doen. Meerdere keren en dat werkt irritant. De klager mag een uur lang aan het woord. Als school verwacht je dan dat het verweer ook zo zou zijn. Dat wordt ingekort. Als school word je niet in de gelegenheid gesteld om het verweer toe te lichten. De klager is veel meer aan het woord in verhouding."

"De klachtencommissie is een zeer formele organisatie waarbij je als school het gevoel hebt in de beklaagdenbank te zitten. Er kunnen zich best situaties voordoen waarbij je in de beklaagdenbank hoort maar ook veel situaties waar een gezamenlijk zoeken naar oplossingen eerder aan de orde is."

Het is opvallend dat deze kritiek (die door een minderheid van de scholen wordt gedeeld) wel overeenkomt met eerder onderzoek onder klagers en beklaagden (Schoonhoven, 2012).

5.3 Doelmatigheidsaspecten

Bij het beoordelen van de doelmatigheid van het stelsel kijken we naar de administratieve en financiële lasten die de klachtenregeling voor scholen en klagers met zich meebrengt. We kijken daarna naar de efficiëntie van de uitvoering van de klachtenregeling. In de volgende paragraaf komen ook op dit vlak verbetersuggesties uit het veld naar voren.

Uitvoeringslasten en aansluitkosten
De algemene lasten voor scholen bij de klachtenregeling liggen in de verplichting om een eigen klachtenregeling te hebben en om een klachtencommissie in stand te houden of om aan te sluiten bij een landelijke of regionale commissie.
De benodigde inspanningen om een schooleigen regeling in te stellen zijn beperkt, zeker als men de modelklachtenregeling gebruikt. In de praktijk zien we wel dat veel scholen deze regeling nog 'vertalen', bijvoorbeeld naar een toegankelijke tekst voor de schoolgids. Dit is in de praktijk een eenmalige tijdsbesteding, er vinden weinig wijzigingen plaats op scholen in de klachtenregelingen de afgelopen jaren.

Daarnaast betalen scholen aansluitkosten als ze zich aansluiten bij een landelijke of regionale klachtencommissie. De besturenorganisaties en de stichting onderwijsgeschillen rekenen vaak één tarief voor aansluiting bij alle commissies. Naast de klachtencommissie zijn dit vaak geschillen- en bezwarencommissies zoals die vanuit de CAO zijn ingesteld. De commissies hanteren daarbij twee varianten, een vast bedrag per leerling, of een verlaagd bedrag met een bijdrage per klacht.

Tabel 5.5 Overzicht aansluitkosten

Commissie – sector	Bedrag
LKC PC	37 cent per leerling per jaar
LKC VBS	75 cent per leerling per jaar
LKC RK – PO	19 cent per leerling + bedrag per klacht
LKC onderwijs – PO	58 cent per leerling per jaar
LKC onderwijs – VO	33 cent per leerling per jaar + bedrag per klacht
Stichting KOMM	€ 60 / 300 per school + bedrag per klacht of mediation

Bron: eigen opgave LKC's en jaarverslag Stichting KOMM.

Administratieve lasten scholen bij klachten
Naast deze algemene lasten heeft een school bij een klacht te maken met eenmalige extra lasten. In de enquête onder scholen hebben we gevraagd om een inschatting van het aantal uren dat een school gemiddeld kwijt is aan de behandeling van een klacht. Gemiddeld is een school 15 uur kwijt aan de behandeling van een klacht bij een klachtencommissie. In het basis en voortgezet onderwijs is men gemiddeld 20 en 18 uur kwijt. In het speciaal onderwijs ligt het gemiddelde iets lager op 14 uur.

Lasten bij klagers
Aangezien er recent onderzoek is uitgevoerd onder klagers en beklaagden naar hun ervaringen rond het functioneren van de klachtencommissie[1], hebben we dit aspect in dit onderzoek niet verder meegenomen. Wel is uit de interviewronde en uit de enquêtes duidelijk geworden dat het indienen van een klacht voor ouders, leerlingen en personeel soms een zware emotionele belasting met zich meebrengt. Daarnaast geven verschillende betrokkenen aan dat de klager deze tijd en moeite zelf moet opbrengen, waar de beklaagde (school) gebruik kan maken van "tijd en advocaten op kosten van de belastingbetaler". Ook levert het indienen van een klacht, ook als deze gegrond wordt verklaard, zelden tot een bevredigend resultaat vanuit het perspectief van de klager. Deze bevindingen zijn in lijn met het eerdere onderzoek en geven aanleiding tot reflectie op de positionering van de (externe) klachtencommissies. We gaan hier in het concluderende hoofdstuk nader op in.

Doelmatigheid van het stelsel
Verschillende betrokkenen, zowel experts als respondenten vanuit met name besturen en scholen, wijzen op de onwenselijkheid van meerdere landelijke en regionale klachtencommissies. Enerzijds vanuit inhoudelijke overwegingen: meerdere commissie leiden tot verwarring bij scholen en klagers en tot verschillen in behandeling en jurisprudentie.

"*Dit schept verwarring. Ik zou pleiten voor of een landelijke commissie of een interne commissie."*

"Ik zou voor een bundeling van klachtencommissies zijn. Slechts een heldere klachtencommissie en niet allerlei sub-commissies".

Daarnaast is men van mening dat het aantal daadwerkelijke uitspraken per jaar, minder dan 200, niet in verhouding staat tot het aantal landelijke commissies. De geïnterviewden verschilden daarbij van mening over de wenselijkheid van stroomlijning tot één of tot enkele landelijke commissies en een meer onafhankelijke positionering van de LKC's, die nu grotendeels in stand worden gehouden door besturenorganisaties.

5.4 Verbetersuggesties

In de vragenlijsten is de mogelijkheid geboden suggesties te doen voor verbetering van de klachtenregeling. Zowel ouders, leerlingen, personeel als scholen hebben van die mogelijkheid gebruik gemaakt. We onderscheiden hier suggesties naar enerzijds de algemene klachtenregeling en anderzijds het functioneren van de commissies daarbinnen.

Klachtenregeling
Voor de leerlingen die een verbetersuggestie voor de klachtenregeling geven is het duidelijk: er moet meer gecommuniceerd worden over de klachtenregeling. De school moet duidelijker maken dat er een klachtenregeling is, en daarnaast moet de inhoud beter bekend worden gemaakt.
Ook de ouders en het onderwijspersoneel geven aan dat er meer bekendheid moet worden

[1] Schoonhoven en Keijzer (2012).

gegeven aan de klachtenregeling, en dat er meer over gecommuniceerd moet worden. Verder vinden de ouders dat zij serieuzer genomen moeten worden, en dat klachten sneller afgehandeld moeten worden.
Binnen het onderwijspersoneel geeft een deel aan dat zij wel van het bestaan van de klachtenregeling weet, maar dat men niet wist dat zij daar zelf ook gebruik van konden maken.

Ook een deel van de schoolleiders heeft behoefte aan meer informatie. Concrete suggesties die zijn genoemd zijn:

- Een flyer van de werkzaamheden die een klachtencommissie doet
- Een heldere rolbeschrijving van een contactpersoon en een vertrouwenspersoon zou heel prettig zijn voor de duidelijkheid
- Een nieuwe ronde met informatie aan de scholen. Opnieuw uitleg over gebruik en consequenties van een klacht
- Wat meer proactieve houding van de LKC bijvoorbeeld via een reguliere nieuwsbrief
- Een goede toegankelijke modeltekst waarin de klachtenregeling voor een ieder begrijpelijk wordt uitgelegd, die scholen kunnen gebruiken.

Verder hebben veel scholen behoefte aan wat men een ‘tussenvorm’ noemt. Een deel ervaart de stap naar een klachtencommissie als een zwaar instrument. Mediation inzetten om escalatie te voorkomen is verschillende keren genoemd. In een tussenstap (mediation vanuit de school of vanuit de klachtencommissie) is er ruimte voor bemiddeling door een derde en kan het probleem al vroegtijdig aangepakt worden.
Ook stoort het een deel van de schoolleiders dat ouders buiten de school om naar een commissie kunnen stappen. Klachten hadden bij eerdere melding opgepakt kunnen worden.

Klachtencommissies

Daar waar de een vindt dat de drempel naar de klachtencommissie te hoog is, vinden anderen die drempel juist te laag. Een substantieel deel van de schoolleiders zou graag zien dat voorafgaand aan de inhoudelijke beoordeling “het kaf van het koren” wordt gescheiden.
Wellicht kan in die tussenstap dan snel besloten worden, zoals enkele schoolleiders zeggen, dat de klacht niet serieus genoeg is. Een enkeling klinkt zelfs geïrriteerd: “je hebt beroepsklagers, ook onder de ouders. Ze klagen over details. Die ouders zouden wat meer beperkt moeten worden”.

Een andere irritatie die verschillende keren is genoemd, heeft te maken met de kosten van de klachtbehandeling door de externe klachtencommissies. De regel dat een bestuur altijd – dus ook in het geval de klacht ongegrond wordt verklaard - voor de kosten opdraait, vindt een deel van de schoolbestuurders niet terecht. Zoals één respondent zegt: *“het is een schande en je bent er ook nog twee weken mee bezig, waardoor je werk stil ligt”.*

Verder pleiten enkele schoolleiders voor meer uniformering. Binnen de huidige wetgeving zijn besturen in staat om zowel eigen commissies in te stellen als gebruik te maken van regionale of landelijke klachtencommissies Dit leidt tot verwarring en ondoelmatigheid.

6 Conclusies en aanbevelingen

In hoeverre is het functioneren van de klachtenregeling verbeterd? Worden de doelen van de klachtenregeling behaald? In dit hoofdstuk trekken we conclusies op basis van de resultaten van dit onderzoek en doen we verbetersuggesties aan scholen, besturen, het ministerie van OCW en aan de instandhouders van de landelijke klachtencommissies.

6.1 Conclusies

Klachtenregeling is volledig geland
Op een enkeling na hebben alle schoolbesturen een schriftelijk vastgelegde klachtenregeling. Bijna alle scholen (90 tot 98 procent) hebben enige vorm van informatie over de klachtenregeling opgenomen in de schoolgids, meestal een verwijzing naar de volledige klachtenregeling. In de helft van de gevallen naar een schriftelijk exemplaar dat “ ter inzage” ligt op school. Ongeveer een derde van de verwijzingen is naar de volledige regeling die op de website van de school beschikbaar is. Tweederde van de scholen heeft op de website informatie over de klachtenregeling opgenomen, waarbij de helft de volledige regeling weergeeft.
De meeste schoolgidsen (88 procent) geven daarnaast een laagdrempelige introductie over hoe de school met klachten omgaat. Naam en contactgegevens van de klachtencommissie ontbreken echter bij een derde van de scholen in de schoolgids.

Veel meer scholen dan tien jaar geleden hebben nu zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon. Binnen alle sectoren geldt dit voor een ruime meerderheid van de scholen.

Alle scholen hebben een klachtencommissie. De meeste scholen zijn aangesloten bij een landelijke klachtencommissie. Binnen het basis- en voortgezet onderwijs heeft een kwart van de schoolbesturen een eigen klachtencommissie, binnen het speciaal onderwijs is dat een derde. Vergeleken met 2002 zijn minder scholen aangesloten bij een regionale of landelijke klachtencommissie en hebben meer schoolbesturen, vooral in het voortgezet onderwijs, gekozen voor een eigen klachtencommissie.

Nieuwe bepalingen nog minder
Ongeveer tweederde van de schoolbesturen informeert de medezeggenschapsraad over gegrond verklaarde klachten. Een derde van de schoolbesturen leeft deze wettelijke bepaling niet na, deels uit onbekendheid, deels vanwege de specifieke situatie van de school.
Schoolbesturen zijn verplicht om in hun jaarverslag informatie te geven over de afhandeling van klachten. Zes van de tien jaarverslagen bevatten daadwerkelijk informatie over ingediende klachten en de afhandeling daarvan. Drie van de tien besturen rapporteren in hun jaarverslag in het geheel niet over de afhandeling van klachten. Een op de acht schoolbesturen rapporteert over de klachten*procedure* in algemene termen.

Bekendheid klachtenregeling kan beter

De helft van de ouders en personeelsleden zegt bekend te zijn met de klachtenregeling van de school. Tweederde van de ouders en het personeel weet concreet bij wie je moet zijn met een klacht over de school, een derde weet dit niet. De meeste ouders hebben deze informatie uit de schoolgids. Van de leerlingen is een derde bekend met de klachtenregeling.

Er blijven beperkte drempels om te klagen op school

Toch stapt lang niet iedereen met een klacht naar de school. Een deel van de klagers verwacht dat de school er toch niets mee doet, anderen weten niet hoe of waar ze een klacht kunnen indienen. Dat is vanuit een kwaliteitsoogpunt verlies. Van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs heeft 59 procent wel eens een klacht gehad over de school, waarvan de helft de klacht heeft ingediend bij de school. De voornaamste reden om niet naar de school te stappen met een klacht, is voor leerlingen dat ze denken dat de school er toch niets mee gaat doen. Van de ouders heeft 34 procent wel eens een klacht gehad over de school van hun kind; hiervan heeft 40 procent die klacht niet ingediend. Voor ouders is de belangrijkste reden om geen klacht in te dienen dat ze hun probleem hebben besproken of opgelost met bijvoorbeeld de leerkracht. Een derde van het personeel heeft wel eens een klacht gehad; hiervan heeft 28 procent een klacht ook daadwerkelijk ingediend. Voor het onderwijspersoneel is de meest genoemde reden voor het niet indienen van de klacht dat de klacht door een gesprek met de directie of een collega is opgelost. 17 procent van het personeel met een klacht heeft deze niet ingediend uit de vrees voor problemen op het werk.

Scholen hebben vaker met klachten te maken…

Het aandeel scholen dat met klachten heeft te maken is sterk gestegen ten opzichte van tien jaar geleden. Driekwart van de scholen had in schooljaar 2011-2012 te maken met één of meer klachten, die door de school zelf zijn opgepakt. Tussen 2000 en 2002 hadden gemiddeld vier van de tien scholen te maken met klachten.
Voor tweederde van deze scholen gaat het om een tot vijf klachten, enkele scholen hebben te maken met tientallen klachten. In veruit de meeste gevallen gaat het om klachten van ouders.

…en gaan daar meestal goed mee om

Gemiddeld weten scholen goed om te gaan met klachten. Het onderwijspersoneel weet goed welke acties ze moeten ondernemen als een ouder of leerling zich met een klacht meldt. Driekwart van de ouders is tevreden of zeer tevreden over de afhandeling van de klacht door school, 7 procent blijft echter ontevreden of zeer ontevreden, de rest is neutraal. Iets meer dan de helft (53 procent) van de leerlingen is ook tevreden, acht procent geeft aan ontevreden te zijn over de manier waarop de school met de klacht is omgegaan. Van het onderwijspersoneel geeft 59 procent aan (zeer) tevreden te zijn, 12 procent is ontevreden of zeer ontevreden over de manier waarop de school de klacht heeft afgehandeld.

De belangrijkste verbeterpunten voor de scholen waar men ontevreden of neutraal oordeelt over de klachtbehandeling, liggen in het snel en serieus oppakken van klachten.

Voor de groep klagers die niet tevreden is met de manier waarop de school met de klacht omgaat, zijn de klachtencommissies in de wet opgenomen. Van deze ‘ontevreden klagers’ stapt maar een klein deel naar een klachtencommissie. Meestal wil men de klacht zelf ver-

der met de school oplossen of vindt men de eigen klacht niet ernstig genoeg. Bij 6 tot 17 procent van de klagers is de reden echter gelegen in onbekendheid met de klachtencommissie.

Aantal ingediende klachten bij LKC's stabiel

Binnen het voortgezet heeft een kwart van de scholen te maken gehad met één of meer klachten die bij een klachtencommissie zijn ingediend. Binnen het basisonderwijs gaat het om 5 procent en binnen het speciaal onderwijs om 11 procent van de scholen. Dit is vergelijkbaar met de situatie tien jaar geleden. De afgelopen tien jaar ligt het aantal ingediende klachten bij de vier LKC's dan ook vrij stabiel tussen de 300 en 400 klachten per jaar.

90 procent van de klachten wordt ingediend door ouders en het merendeel van de ingediende klachten in 2011 komt uit het basisonderwijs, net zoals in de periode 2000-2002. Er lijkt een verschuiving van klachten over schoolbeleid naar klachten over begeleiding en ondersteuning te zijn. De LKC's merken verder dat klachten die hen bereiken ingewikkelder worden. Scholen zijn in staat om de meer eenduidige klachten zelf goed af te handelen. Dit past in het beeld dat scholen meer klachten ontvangen dan tien jaar geleden, maar dat een stabiel en beperkt aantal klachten bij de landelijke klachtencommissies binnenkomt.

Helft van de klachten beoordeeld

Bij ongeveer de helft van de ingediende klachten komt het tot een uitspraak. Van alle ingediende klachten wordt 30 tot 40 procent voor de inhoudelijke behandeling ingetrokken. De secretariaten van de LKC's vragen, voorafgaand aan de behandeling, klagers en het bevoegd gezag of zij mogelijkheden zien de klacht op school- of bestuursniveau op te lossen. Het gebeurt ook dat klagers hun klacht niet doorzetten, geschrokken door de formele reactie en vereisten die aan het indienen van een klacht zijn verbonden. Tot slot wordt een klein deel (7 procent) van de ingediende klachten niet-ontvankelijk verklaard.

Uitspraken: tweederde (deels) gegrond

Van de kleine 200 klachten die in 2011 inhoudelijk werden beoordeeld door een landelijke klachtencommissie, is bijna de helft deels gegrond en deels ongegrond verklaard. Ongeveer een derde van de klachten wordt ongegrond verklaard. Gemiddeld wordt een op de vijf klachten volledig gegrond verklaard. Deze verhouding verschilt tussen de LKC's onderling. Het aandeel ongegrond verklaarde klachten is de afgelopen tien jaar licht gedaald.

Functioneren klachtencommissies beperkt verbeterd

In 2006 hebben de gezamenlijke onderwijsorganisaties een werkgroep ingesteld om te inventariseren welke verbetermogelijkheden en actiepunten mogelijk waren binnen het wettelijk kader. In het voortraject naar een klacht is ten eerste sprake geweest van voorlichting aan scholen en ook klagers worden beter geïnformeerd. Een aantal LKC's publiceert geanonimiseerde verslagen en uitspraken op hun websites en via een toegankelijk jaarverslag.
Het tweede doel was een uniformering van de klachtbehandeling door de commissies. Hoewel hier op onderdelen vooruitgang is geboekt, blijven er belangrijke verschillen tussen de commissies. Het gaat dan onder meer over de vraag of ouders nog een klacht mogen indienen als hun kind al van school af is en of leerlingen zélf een klacht mogen indienen. Ook op aspecten van proceskwaliteit verschillen de LKC's, zoals frequentie van zittingen, interne kwaliteitszorg en transparantie via jaarverslag en website. Tot slot is op het terrein van de

zorgvuldige afwikkeling van uitspraken weinig veranderd, mede vanwege het ontbreken van wettelijke mogelijkheden voor een actieve rol hierin van de LKC's.

Scholen tevreden over uitvoeringsproces…
Voor zover scholen dit kunnen beoordelen, zijn ze overwegend positief over het functioneren van de klachtencommissies. In vergelijking met 2003 zijn scholen meer tevreden over de snelheid van werken, de communicatie en de kwaliteit van het advies van de klachtencommissies. Een klein deel blijft net als in 2003 ontevreden over de snelheid, informatievoorzieningen en de neutraliteit van de commissie.

…maar vormgeving klachtenregeling past niet bij verwachtingen klager
Klachtencommissies en scholen signaleren dat een deel van de klachten gaat over gedragingen of beslissingen die niet zijn terug te draaien. De procedure levert dan een oordeel op dat iets onzorgvuldig is geweest. Uit de indrukken van scholen, besturen en experts komt naar voren dat dit voor de school wel bruikbaar is, maar dat het zelden een tevreden gevoel oplevert bij de klager. Uit eerder onderzoek komt dat de meerderheid van de klagers naar een klachtencommissie stapt met verwachtingen van conflictoplossing of genoegdoening[1]. Daarin worden ze teleurgesteld, mede vanwege de beperkte wettelijke mogelijkheden van de LKC's.

Formele invloed op kwaliteitbeleid van scholen
Een belangrijk doel van de klachtenregeling is een bijdrage te leveren aan het kwaliteitsbeleid van scholen. Tweederde van de besturen stelt dat het oordeel en de aanbevelingen invloed hebben gehad op het schoolbeleid. De aanpassingen die scholen na de aanbeveling maken, hebben veelal te maken met het verbeteren van de communicatie of het aanpassen van protocollen en procedures. In een beperkt aantal gevallen hebben scholen niet alleen hun beleid aangepast, maar de aanbevelingen ook vertaald in concrete vervolgstappen of acties. Een derde van de scholen volgt de aanbevelingen niet op. Het gaat dan meestal om klachten over sancties, schorsen of verwijderen, informatievoorziening en klachtafhandeling.

6.2 Discussie en aanbevelingen

De belangrijkste conclusie is dat de meeste scholen meestal goed omgaan met klachten. Betrokkenen zijn gemiddeld tevreden over hoe scholen dit doen. Ondanks een stijging van het aantal klachten bij scholen, vooral van ouders, is het aantal klagers dat de stap naar een externe klachtencommissie zet net zo groot als tien jaar geleden.
In deze evaluatie zijn ook enkele aandachtspunten naar voren gekomen waar verbeteringen kunnen leiden tot een effectievere klachtenbehandeling:

- De groep die wel een klacht heeft, maar hiermee niet naar de school stapt
- Klagers die ontevreden zijn met de klachtafhandeling door de school, maar die niet naar een klachtencommissie gaan vanwege onbekendheid of angst
- Scholen waar klagers ontevreden zijn over de klachtafhandeling
- Een onafhankelijke, uniforme en efficiënte schoolexterne klachtbehandeling

[1] Schoonhoven en Keijzer (2012).

Open cultuur

Een klein deel van de ouders, leerlingen en personeelsleden met een klacht over de school brengt deze niet op school ter sprake, omdat men niet weet van de mogelijkheid, er niets van verwacht of bang is voor persoonlijke gevolgen. Vanuit het oogpunt van kwaliteitsverbetering is dat een gemiste kans. Een toegankelijke tekst over klachten in de schoolgids, maar zeker ook een open houding in gedrag van leerkrachten en schoolleiding naar ouders en leerlingen, kan de kwaliteitsfunctie van klagen versterken. Bij het personeel speelt hier nog het sterkst angst voor de relatie met de werkgever mee. Communicatie met ouders en met het personeel zou meer aandacht kunnen krijgen in de nascholing van schoolleiders.

Meer informatie

Van de ouders die ontevreden zijn over de klachtafhandeling op school, weet 6 procent de klachtencommissies niet te vinden. Voor deze groep is het aan te bevelen om de bekendheid van de klachtencommissies te vergroten. Een algemene campagne ligt gezien de beperkte potentiële doelgroep niet voor de hand. Maar als er aanleiding voor is, moet alle relevante informatie op website en schoolgids makkelijk vindbaar zijn. Dit vraagt van alle schoolbesturen dat ze ervoor zorgen dat op beide plaatsen de correcte naam en contactgegevens van de klachtencommissie te vinden zijn. Explicietere wettelijke vereisten op dit punt verschaffen hiervoor meer helderheid.

Gerichte aandacht voor scholen die nog niet goed met klachten omgaan

Op de meerderheid van de scholen zijn ouders en anderen tevreden over de klachtafhandeling, omdat de school serieus met hun klacht is omgegaan. De vraag is hoe de overige scholen verder te stimuleren tot een gedegen klachtbehandeling. Gerichte prikkels voor deze (beperkte) groep scholen is op zijn plaats. Een van de mogelijkheden is bijvoorbeeld een formele verplichte melding door klachtencommissies van *ingediende* of *gegrond verklaarde* klachten aan de Onderwijsinspectie. Dit geeft de Onderwijsinspectie een duidelijker rol op dit kwaliteitsaspect, waar nu klachten gezamenlijk worden meegenomen als een van de bronnen voor het 'risicogerichte toezicht'.

Geen laagdrempelige voorziening

De wettelijk verplichte klachtencommissies zijn het sluitstuk van de klachtenregeling. De wetgever ging oorspronkelijk uit van klachtencommissies op het niveau van de school. Het merendeel van de scholen kiest voor aansluiting bij een van de landelijke klachtencommissies. Doordat deze buiten de school staan en ze door eisen als professionalisering en uniformering steeds meer juridisch zijn gaan werken, is vanuit het oogpunt van de klager geen sprake meer van een 'laagdrempelige voorziening'. De formele setting, het schriftelijk indienen van klacht en reactie en het feit dat schoolbesturen vaak een juridische vertegenwoordiger meebrengen naar zittingen, maakt het een zwaar middel voor klagers[1]. Tevens werkt de juridiserende aanpak negatief in op de mate waarin conflicten kunnen worden opgelost[3].

---

[1] Zie ook Sperling, J. (2009) De juridische positie van ouders in het onderwijs, in NVOR (2009) *De juridische positie van ouders in het onderwijs*, symposiumbundel NVOR 2009, p. 87 en Schoonhoven en Keijzer (2012).

[3] Schoonhoven en Keijzer (2012).

Tegengestelde eisen

Anderzijds is er geen sprake van onafhankelijke en uniforme klachtbehandeling. De meeste LKC's worden in stand gehouden door besturenorganisaties, er zijn verschillen in jurisprudentie en toegankelijkheid en er is geen onafhankelijke waarheidsvinding, naast het beoordelen van de klacht en de reactie en de informatie op de zitting. Bovendien kan de commissie geen bindende uitspraak met rechtsgevolgen doen. Dit botst met de verwachtingen van veel klagers, bij wie de motivatie om een klacht in te dienen eerder voortkomt uit "een persoonlijk gevoel van tekort gedaan worden en niet zozeer uit een behoefte om een mening te geven over de school in meer algemene zin"[1].

De tegengestelde eisen van laagdrempeligheid, toegankelijkheid, bemiddeling en conflictoplossing aan de ene kant en een zwaarder juridisch instrumentarium, rechtsgelijkheid en onafhankelijkheid anderzijds brengen de klachtencommissies in een lastige positie. De commissies zijn zich bewust van dit dilemma en proberen daar op dit moment een weg in te zoeken. In de woorden van een secretaris: "Veel klachten komen van ouders die niet netjes juridisch hun klacht formuleren. We zoeken altijd een balans tussen procedures volgen en inhoudelijke ingaan op de kern van de klacht. Het doel daarbij is dat de uitkomst recht doet aan het doel van de procedure, niet aan de letter."

Splitsen van functies

Een meer structurele oplossing van deze spanning kan gezocht worden in het organisatorisch splitsen van de twee functies (1) laagdrempelige klachtbemiddeling en (2) onafhankelijke geschilbeslechting.

Enerzijds zou het goed zijn als er externe en onafhankelijke ondersteuning beschikbaar komt voor school en klager gezamenlijk, als die op schoolniveau elkaar niet kunnen vinden. Daarin kunnen elementen van *mediation* een rol spelen, bijvoorbeeld in het wegnemen van de oorzaken van onderliggende conflicten bij een klacht. Maar ook begeleiding van klagers in het precies formuleren van hun klacht of hen wegwijs maken of verwijzen naar de relevante klachtencommissie kan hier deel van uitmaken. Dit is een functie die nu ook door ouderorganisaties of de onderwijsconsulenten voor leerlingen met geïndiceerde onderwijs en zorg wordt uitgevoerd.
Deze ondersteuning vormt dan de veelgevraagde tussenstap tussen schoolinterne behandeling en externe klachtbehandeling, waarbij er nog geen sprake is van een (zware) procedure die leidt tot een oordeel.

Anderzijds is er bij conflicten tussen school en belanghebbenden rondom toetsing, toelating, bevordering, verwijdering of het bieden van aanvullende zorg en begeleiding vraag naar een versterking van het klachtrecht richting geschilbeslechting. Het gaat daarbij om belangrijke beslissingen van scholen voor ouders en leerlingen. De LKC's zouden op basis van hun expertise hier een rol kunnen vervullen. Dat vraagt wel om aanvullend instrumentarium, zoals de bevoegdheid tot het doen van bindende uitspraken en de regeling van een hoger beroepfunctie. Een dergelijke geschilfunctie voor individuele belanghebbenden versterkt de positie van leerlingen en ouders.

[1] Onderwijsraad (2010) Ouders als partners, Den Haag, p.34.

Voorwaarde voor een dergelijke versterkte positie is wel dat deze functie onafhankelijk van de schoolbesturen wordt gepositioneerd. Gezien het beperkte aantal uitspraken per jaar door de huidige LKC's is het daarbij doelmatig om nauw samen te werken of te fuseren. Een eerste stap kan de samenvoeging van secretariaten zijn, onder het beheer van een organisatie waarin niet alleen besturen, maar ook ouders, personeel en leerlingen zijn vertegenwoordigd. Voordeel is verder dat de huidige onduidelijkheid en rechtsongelijkheid door de verschillende invullingen van wettelijke bepalingen door de commissies verminderen.

Gebruikte literatuur

De Bruin, G. ea. (2012) *Monitor ouderbetrokkenheid in het po, vo en mbo, tweede meting* Ecorys/Oberon, Rotterdam/Utrecht

Expertgroep Klachtenregeling PO/VO (2006) *Versterking eigen karakter klachtrecht. Advies over de toekomstige klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs*

Kans K., J. Lubberman & A. van der Vegt, *Monitor ouderbetrokkenheid in het funderend onderwijs. Eerste meting onder scholen en ouders*. Rotterdam/Utrecht: Ecorys/Sardes 2009

Ministerie van OCW (2011) *Richtlijn Jaarverslag Onderwijs, toelichtende brochure bij de regeling jaarverslaglegging onderwijs,* tweede herziene druk

Onderwijsraad (2010) Ouders als partners, Den Haag

Research voor beleid (2011) Tussenmeting convenant leerkracht, Zoetermeer 2011

Sperling, J. (2009) De juridische positie van ouders in het onderwijs, in NVOR (2009) *De juridische positie van ouders in het onderwijs*, symposiumbundel NVOR 2009

Van Schoonhoven, R. en M. Keijzer (2011) *Klagen kan verbeteren,* Actis Onderzoek

Vermaas, J. e.a. (2003) *Kritische blik op de klachtenafhandeling in het onderwijs. Klagers en scholen evalueren de klachtenregeling*, Tilburg: IVA

Werkgroep Kotte (2006) *Naar een verbeterde klachtenregeling.*

Jaarverslagen klachtencommissies

Bureau geschillen-, bezwaren- en klachtencommissies Katholiek onderwijs
Jaarverslag 2009
Jaarverslag 2010
Jaarverslag 2011

Landelijke Klachtencommissie Onderwijs
Jaarverslag LKC 2008 & 2009.
Jaarverslag LKC 2010
Jaarverslag LKC 2011

Landelijke klachtencommissie voor het Bijzonder Algemeen Onderwijs
Jaarverslag 2009 en 2010

Landelijke Klachtencommissie voor het Christelijk Onderwijs
Jaarverslag 2005
Jaarverslag 2008-2009
Jaarverslag 2010
Jaarverslag 2011

Landelijke Klachtencommissie Islamitisch Onderwijs
Jaarverslag 2011

Stichting KOMM
Jaarverslag 2005-2011

Bijlage 1 Onderzoeksopzet

Het onderzoek omvatte verschillende onderzoeksactiviteiten die in hoofdstuk 1 kort zijn genoemd en die we hier in meer detail toelichten.

Lijst met geïnterviewden

Onderwijsinspectie	Joop Teunissen
	Annemiek Vermeer
	Herman Bijsterbosch
LAKS	Lotte Savelberg
CNVO	Wouter Prins
AOb	Frans Lathouwers
PO-raad	Edwin van Bokhoven
VO-raad	Robert van den Boezem
NKO	Nico Foppen
VOO	Paul Bijlsma
Ouders & Coo	Dik Berkhout
LOBO	Anneke van Dijk
Balans	Jessica Westerweel
CG-Raad/Platform VG	Floor Kaspers
LKC Onderwijs	J.S. Duttenhofer
	Hilde Mertens
	Jeroen van Velzen
LKC PC	Achien Melis
LKC RK	Hessel Nentjes
LKC algemeen bijzonder onderwijs	Dorien Dane
Judion	Katinka Slump

Enquêtes scholen, ouders, personeel en leerlingen

De kern van het onderzoek bestond uit het vaststellen van feiten en visies van betrokken partijen. Daarom hebben we onder representatieve groepen schoolleiders, ouders, personeel en leerlingen vragenlijstonderzoek uitgevoerd.

Telefonische enquête scholen

Om zicht te krijgen op het effect van de wettelijke klachtenregeling op klachtafhandeling en responsiviteit van scholen is in het najaar van 2012 een telefonische enquête uitgevoerd onder directies van 300 scholen. De kwaliteitswet adresseert het bevoegd gezag. In de praktijk is er inderdaad per schoolbestuur sprake van een klachtenregeling, maar zijn de (bovenschools) directies gemandateerd voor uitvoering van de klachtenprocedure. Ook zijn directeuren vaak het eerste of tweede aanspreekpunt van ouders en anderen als het om klachten gaat. Daarnaast is het lastig om voldoende en tijdige respons van besturen te krijgen. Om die reden zijn directeuren voor dit onderzoek benaderd. De stratificatie voor de steekproef is op bestuursniveau.

Tabel B1.1 opbouw en respons enquête schoolleiders

	Aantal hoofd-vestigingen	Aantal besturen	Steekproef	Respons
Basisonderwijs	6807	1048	300	150
Voortgezet onderwijs	656	349	150	75
Speciaal (basis) onderwijs (SBAO, (V)SO, SO)	640	304	150	75
Totaal			600	**300**

In totaal hebben 300 schoolleiders meegewerkt aan de algemene telefonische enquête. De scholen kenden een representatieve regionale spreiding. Van deze 300 scholen komen er 150 uit het basisonderwijs, 75 uit het voortgezet onderwijs en 75 uit het speciaal (basis) onderwijs. Gezien de kleinere aantallen respondenten en de kleinere omvang van deze sub-sectoren zijn in de analyse en dit rapport de resultaten voor zowel schoolleiders, ouders als personeel uit het speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs samengevoegd.

Respons ouders, personeel en leerlingen

In de praktijk worden de meeste klachten ingediend door de ouders, en daarbinnen door ouders met kinderen in het primair onderwijs. Voor een evaluatie naar de doeltreffendheid van de wet is een representatieve groep ouders met leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs via een webenquête bevraagd naar hun ervaringen met klagen op en over scholen. Hiervoor is samengewerkt met Panelclix. Uit hun panel is een netto-steekproef samengesteld van 800 ouders met kinderen in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal basis of voorgezet onderwijs.

Personeelsleden van scholen en leerlingen dienen nauwelijks klachten in bij de Landelijke Klachten Commissies. Om hun ervaring en mening over de omgang van scholen met klachten in kaart te brengen hebben we ook onder deze twee groepen een webenquête uitgezet bij een panel-steekproef van Panelclix. Het gaat om een netto-steekproef van 401 leerlingen van 12 tot 18 jaar, die een opleiding VMBO, havo of VWO volgen en om een netto-steekproef van 800 werknemers uit het onderwijs uit de drie sectoren.

Tabel B1.2 Netto respons ouders, personeel en leerlingen

	Ouders	Personeel	Leerlingen
Basisonderwijs	381	362	
Voortgezet onderwijs	363	338	401
Speciaal (basis) onderwijs (SBAO, (V)SO, SO)	60	100	
Totaal	804	800	401

Ouders

In totaal hebben 804 ouders meegewerkt aan het onderzoek. Deze steekproef is representatief naar opleidingsniveau. 51 procent van deze ouders heeft een zoon, 49 procent heeft een dochter op de basisschool, het speciaal onderwijs op het voortgezet onderwijs.

Tabel B1.3 Ouders (n=804): Op wat voor school zit uw kind?

	%
Basisonderwijs	47%
Speciaal onderwijs	8%
Voortgezet onderwijs	45%

Personeel

In totaal hebben 800 mensen die in het onderwijs werkzaam zijn de vragenlijst ingevuld. Hiervan is 34 procent man en 66 procent vrouw. De gemiddelde leeftijd van het onderwijs-personeel is 43 jaar, wat ongeveer gelijk is aan de hele sector.

Tabel B1.4 Onderwijspersoneel (n=800): In welk type onderwijs werk u vooral? - naar aanstelling

	Onderwijzend Personeel (n=546)	Onderwijs ondersteunend personeel (n=215)	Directie (n=39)	Totaal
Basisonderwijs	52%	29%	46%	45%
Speciaal onderwijs	11%	16%	8%	13%
Voortgezet onderwijs	37%	55%	46%	42%

Leerlingen

In totaal hebben 401 leerlingen uit het voortgezet onderwijs de enquête ingevuld. Van deze leerlingen is 45 procent een jongen, en 55 procent een meisje. De gemiddelde leeftijd van de leerlingen is 16 jaar. Er hebben relatief veel jongeren uit de bovenbouw meegedaan aan het onderzoek.

Tabel B1.5 Leerlingen (n=401): In welke klas zit je?

	Vmbo	Havo	Vwo	Totaal
Klas 1	7%	1%	3%	3%
Klas 2	17%	7%	8%	9%
Klas 3	29%	11%	16%	17%
Klas 4	48%	33%	12%	24%
Klas 5	0%	48%	27%	29%
Klas 6	0%	0%	34%	19%

Omdat de leerlingen van het vmbo ondervertegenwoordigd zijn in het onderzoek, zijn de totale cijfers van de leerlingen in dit onderzoek gewogen naar de landelijke verdeling. In het rapport hanteren we de totaalpercentages gewogen naar onderwijssoort.

Tabel B1.6 Respons, populatie en weging leerlingen naar onderwijssoort (n=401)

	Respons (n)	Respons (%)	Populatie (%)	weegfactor
Vmbo	59	15%	39%	2,6620
Havo	123	31%	29%	0,9575
Vwo	219	55%	32%	0,5761
Total	401	100%	100%	

Screening schoolgidsen en jaarverslagen
Aanvullend op de enquêtes en de interviews is een screening van schoolgidsen en jaarverslagen uitgevoerd. Om tot een landelijk representatief beeld te komen is een gestratificeerde steekproef samengesteld van 100 scholen, elk met een verschillend bestuur, naar sector en bestuurlijke omvang, zodat zowel eenpitters, als een aantal grotere schoolbesturen zijn opgenomen. Van deze scholen is zowel de schoolgids als het jaarverslag inhoudelijk beoordeeld.

Tabel B1.7 Stratificatie steekproef scholen screening

	Basis onderwijs	Voortgezet onderwijs	(V)SO	Totaal
Eenpitters	30	15	5	50
Besturen met meerdere scholen	20	20	10	50
	50	35	15	100

Telefonische interviews doorwerking uitspraken LKC's
De klachtenregeling heeft als doel een bijdrage leveren aan het kwaliteitsbeleid van scholen. Een essentiële vraag daarbij is in hoeverre uitspraken van de klachtencommissies effect hebben op het schoolbeleid. In de enquête onder directies kwam een zeer kleine groep scholen naar voren die hiermee te maken heeft.
Om vragen over doorwerking te kunnen beantwoorden hebben we daarom geprobeerd om alle schoolbesturen te benaderen die in 2011 te maken hebben gehad met een gegrond of deels gegrond verklaarde klacht. Daarvoor was medewerking nodig van de LKC's, omdat de klachten anoniem worden gepubliceerd. Het Ministerie van OCW heeft als opdrachtgevers de vier grootste LKC's verzocht om medewerking. Aan deze oproep is op verschillende wijze gehoor gegeven. De LKC Onderwijs heeft na een korte sondering bij de doelgroep van 42 scholen contactgegevens aangeleverd. De LKC PC heeft adressen van 9 scholen geleverd, die na een belronde bereid waren om deel te nemen aan het onderzoek. De LKC RK gaf uiteindelijk de gegevens van drie scholen. De LKC VBS was ondanks herhaaldelijke verzoeken niet in staat om tijdens de looptijd van het onderzoek medewerking bij aangesloten scholen te realiseren. Door deze verschillen konden we uiteindelijk bruto 54 scholen benaderen Daarvan hebben we bij 39 de enquête telefonisch kunnen afnemen. Dit komt neer op een respons van 72%.

Panteia
Bredewater 26
PO BOX 7001
2701 AA Zoetermeer
The Netherlands
tel: +31 79 343 01 00
fax: +31 79 343 01 01
info@panteia.nl
www.panteia.nl